

**MESSAGE N° 18** 7 mai 2007  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi adaptant certaines**  
**dispositions de la législation cantonale à**  
**la réforme de la péréquation financière et**  
**de la répartition des tâches entre la Confédération**  
**et les cantons**

Nous avons l'honneur de vous soumettre certaines adaptations de la législation cantonale rendues nécessaires par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Elles concernent la compensation des incidences financières de la RPT sur les communes, l'ajustement d'une disposition de la loi cantonale sur les subventions et la mise en œuvre des conventions-programmes.

Ce message est structuré de la manière suivante:

1. Contexte et objet du présent message
  - 1.1. Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau fédéral
  - 1.2. Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau cantonal
  - 1.3. Objet des modifications proposées dans le cadre du présent message
  - 1.4. Consultation
2. Incidences financières de la RPT pour le canton
  - 2.1. Résultats du bilan global RPT 2004/05
  - 2.2. Réserves et corrections concernant le bilan global RPT 2004/05
  - 2.3. Incidences financières effectives pour le canton
  - 2.4. Projections 2008
3. Incidences financières de la RPT pour les communes
  - 3.1. Domaines de tâches touchés
  - 3.2. Incidences financières pour les communes selon bilan global RPT 2004/05
  - 3.3. Projections 2008
  - 3.4. Compensation des incidences financières de la RPT pour les communes
  - 3.5. Incidences financières nettes pour les communes
  - 3.6. Incidences péréquatives
4. Modification de la loi sur les subventions
5. Conventions-programmes
  - 5.1. Problématique
  - 5.2. Types d'adaptations légales requises
  - 5.3. Modalités de mise en œuvre proposées
6. Conséquences du projet
  - 6.1. Conséquences en personnel
  - 6.2. Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes
  - 6.3. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité
  - 6.4. Soumission au référendum
7. Commentaires des articles
8. Conclusion

## 1. CONTEXTE ET OBJET DU MESSAGE

En guise d'introduction, il est opportun de faire brièvement le point sur la mise en œuvre de la RPT aux niveaux fédéral et cantonal et de préciser l'objet des modifications proposées dans le cadre de ce message.

### 1.1 Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau fédéral

La RPT est conçue en trois étapes. Les modifications constitutionnelles requises par la réforme, objet de la première étape, ont été acceptées lors de la votation fédérale du 28 novembre 2004. La deuxième étape, concernant la législation d'exécution RPT au niveau fédéral, s'est achevée le 6 octobre 2006. Les Chambres fédérales ont accepté à cette date la modification de 30 lois fédérales ainsi que la révision complète de 3 lois fédérales et d'une ordonnance. La troisième étape consiste à fixer la dotation initiale des nouveaux instruments de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges socio-démographiques, compensation des charges géotopographiques) et de la compensation des cas de rigueur ainsi qu'à régler les problèmes financiers transitoires. Elle fait l'objet du troisième message sur la RPT, adopté par le Conseil fédéral le 8 décembre 2006.

Le troisième message sur la RPT a été discuté par le Conseil des Etats lors de la session de printemps 2007 des Chambres fédérales. Ce dernier a décidé, par 34 voix, sans opposition et avec 10 abstentions, de s'en tenir au projet du Conseil fédéral. Aucune des nombreuses propositions de modifications formulées n'a été acceptée. L'examen du dossier par le Conseil national et le vote final des Chambres fédérales sont prévus pour la session d'été 2007. La répartition définitive des montants entre les cantons sera fixée en automne 2007 par le Conseil fédéral dans le cadre d'une ordonnance. L'entrée en vigueur de la réforme est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

### 1.2 Mise en œuvre de la RPT: état des lieux au niveau cantonal

Une présentation des implications de la RPT pour le canton et des modalités d'application retenues par le Conseil d'Etat a été proposée dans le cadre du *Rapport N° 230 du 8 novembre 2005 sur la mise en œuvre dans le canton de Fribourg de la RPT*, dont le Grand Conseil a pris acte lors de sa séance du 15 décembre 2005. Les Directions et unités administratives cantonales préparent actuellement les adaptations organisationnelles et législatives requises. Conformément aux principes de base retenus par le Conseil d'Etat, les Directions sont responsables des travaux dans leurs domaines de compétence et doivent veiller, avec le concours du comité de pilotage, à ce qu'ils soient réalisés dans les délais impartis.

Certaines adaptations légales rendues nécessaires par la RPT, qui ont été intégrées à des projets plus généraux qui étaient en cours, ont d'ores et déjà été adoptées par le Parlement (ex: aides et soins à domicile: *loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile*; élevage et vulgarisation agricole: *loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture*). A l'heure actuelle, il reste une douzaine de modifications de la législation spéciale à effectuer au niveau cantonal. Elles seront soumises au Grand Conseil tout au long de l'année 2007.

Il est par ailleurs à signaler que le Grand Conseil a adopté lors de sa séance du 5 octobre 2006, par 91 oui contre 0 non et avec une abstention, le décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ou ACI (voir *Message N° 226 du 31 octobre 2005*). Cet accord pose les bases du renforcement de la collaboration intercantonale voulu dans le cadre de la RPT. Aucune annonce de référendum n'ayant été formulée dans les délais impartis, le Conseil d'Etat a transmis à la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), en date du 28 novembre 2006, la déclaration d'adhésion du canton de Fribourg à l'ACI.

### **1.3 Objet des modifications proposées dans le cadre du présent message**

Le présent message fait tout d'abord, dans le cadre de la section 2, le point sur les conséquences financières de la RPT pour le canton. Il porte ensuite sur trois aspects particuliers de la réforme nécessitant des ajustements de la législation générale cantonale.

La section 3 traite des incidences financières de la RPT pour les communes et de la compensation de ces incidences. Le Conseil d'Etat estime que cette problématique doit être réglée de manière globale et suffisamment tôt dans le processus d'adoption des modifications de la législation cantonale inhérentes à la RPT. Il s'agit de fixer le cadre financier général dans lequel s'inscriront les modifications de la législation spéciale concernant les communes. Des discussions objet par objet des incidences financières de la RPT pour les communes sont à éviter. Faute de vue d'ensemble, ces discussions pourraient mener à des décisions peu opportunes et contradictoires, tant pour le canton que pour les communes.

La section 4 concerne les adaptations qui s'imposent au niveau de la loi cantonale sur les subventions. Ces adaptations sont dues au fait que la RPT implique de profondes modifications des flux financiers entre la Confédération et le canton. Schématiquement, la réforme conduit globalement à une diminution des subventions fédérales et à une augmentation des subventions cantonales nettes. Cette évolution nécessite une réévaluation de la limite légale cantonale concernant le montant total des subventions nettes de fonctionnement.

Ce message traite ensuite, dans le cadre de la section 5, d'un nouvel instrument de collaboration verticale entre la Confédération et les cantons introduit par la RPT, la convention-programme. Il s'agit de créer les bases légales cantonales nécessaires à la mise en œuvre de ce nouvel instrument. Les sections 6 et 7 fournissent enfin les explications qui s'imposent sur les conséquences du projet et les articles de la loi proposée.

## **1.4 Consultation**

### **1.4.1 Discussions préalables avec l'ACF**

Les conséquences financières de la RPT pour le canton et les communes et les modalités de compensation envisagées par le Conseil d'Etat ont été présentées au Comité de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) le 25 janvier 2007. Ce dernier a alors été invité à se prononcer une première fois sur les propositions formulées. Dans sa réponse du 15 février 2007, le Comité de l'ACF a salué l'initiative du Conseil d'Etat de le contacter avant

que les projets de loi et de message ne soient finalisés et s'est déclaré prêt à discuter des répercussions financières de la RPT. Le Comité de l'ACF a également indiqué qu'il était acquis au principe voulant que la question des incidences financières sur les communes soit réglée en début de processus législatif cantonal et dans le cadre d'une approche globale, sous réserve toutefois des évolutions liées aux concepts cantonaux qui devront être élaborés d'ici à fin 2010 dans les domaines des institutions pour personnes handicapées et de la formation spéciale. Au-delà de cette appréciation positive de la démarche, le Comité de l'ACF a contesté certains fondements de la compensation proposée et s'est opposé aux éléments correcteurs pris en considération par le Conseil d'Etat. Le Comité de l'ACF a également insisté sur le fait que le passage à la RPT devait se traduire par une opération financièrement neutre pour les communes.

Le Conseil d'Etat a donné suite à certaines requêtes du Comité de l'ACF et a modifié une première fois en conséquence le projet initial sur différents points. Il a notamment ajusté à la hausse le montant de la compensation proposée. Il a renoncé également à prendre en compte à ce stade dans la réflexion les montants (6,75 millions selon les estimations actuelles) que l'Etat pourrait verser à partir de 2010 au titre du financement de la péréquation des besoins intégrée dans la future péréquation intercommunale. Le Conseil d'Etat a accepté en outre de reconsidérer plus rapidement que prévu la compensation proposée. Il a enfin décidé de compléter les données 2004/05 par les projections 2008. Au-delà de ces pas importants en direction des communes, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de satisfaire l'exigence du comité de l'ACF selon lequel le passage à la RPT devrait se traduire par une opération totalement neutre du point de vue financier pour les communes. Vu la dégradation des estimations des incidences financières de la RPT, et comme il l'avait d'ailleurs expressément réservé lors de diverses rencontres et présentations, il ne peut garantir une opération entièrement blanche pour les communes. Le Conseil d'Etat a maintenu en outre certains éléments correcteurs contestés par les communes (réorganisations récentes se traduisant par un allègement annuel récurrent pour les communes, répartition du risque lié à la volatilité de la péréquation des ressources).

### **1.4.2 Procédure de consultation**

Lors de sa séance du 27 février 2007, le Conseil d'Etat a autorisé la Direction des finances à mettre en consultation les versions corrigées de l'avant-projet de loi et du projet de message auprès des organes suivants: les Directions du Conseil d'Etat, la Chancellerie d'Etat, le Service de législation, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données, le Service des communes, la Conférence des préfets, l'association des communes fribourgeoises, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes et les partis politiques. Le dossier de consultation a été mis à disposition sur le site Internet du canton de Fribourg. Le délai de réponse, initialement fixé au 29 mars 2007, a été prolongé jusqu'au 13 avril, en réponse à des demandes de l'ACF, de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes et de la Conférence des préfets. Signalons encore que l'ACF a demandé qu'une délégation de son comité puisse discuter de sa prise de position avec le Directeur des finances. Une rencontre a eu lieu à cette fin le 16 avril 2007.

### 1.4.3 Résultats de la consultation

Les destinataires de la consultation, à l'exception de trois partis politiques, et une commune ont pris position sur les documents soumis par le Conseil d'Etat. Les remarques formulées portent essentiellement sur le niveau et les modalités de compensation des incidences financières de la RPT sur les communes (art. 4 et 5 de l'avant-projet de loi et section 3 du projet de message mis en consultation). L'ajustement proposé au niveau de la loi sur les subventions (élévation de la limite légale cantonale concernant le montant total des subventions nettes de fonctionnement) a engendré peu de réaction. Seuls trois partis politiques (PSF, PRLF, PCSF) ont formulés certaines réserves et des appréciations divergentes quant au taux adéquat. Les autres destinataires de la consultation n'ont pas pris position sur le sujet. Enfin, la problématique des conventions-programmes a suscité certaines inquiétudes et des questions complémentaires de la part des services de l'Etat quant aux modalités de consultation des communes et de délégation de compétence entre le Conseil d'Etat et les Directions. Elle n'a pas, ou que très peu, été abordée par les organes consultés à l'extérieur de l'administration cantonale.

En ce qui concerne la compensation des effets de la RPT sur les communes, l'ACF, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, la Conférence des préfets et la plupart des partis politiques ont exprimés des réserves convergentes, ou leur opposition, sur les aspects suivants de la proposition du Conseil d'Etat.

- Participation financière des communes:

La proposition mise en consultation impliquait, en raison de la dégradation importante du bilan financier de la RPT pour Fribourg, une mise à contribution financière des communes. Le montant de cette contribution oscillait entre 11,7 (calcul effectué sur la base du bilan global 2004/05) et 13 millions (projection 2008). Cette contribution financière est contestée et le respect strict d'un principe de neutralité budgétaire pour les communes est demandé.

- Attribution aux communes d'une partie de la compensation des cas de rigueur:

Une des mesures compensatoires proposée consistait à attribuer aux communes 26% des montants nets versés à l'Etat dans le cadre de la compensation des cas de rigueur (CCR). Cela représentait 18 millions, qui auraient été laissés à libre disposition des communes et répartis entre elles en fonction de leur population légale. L'attribution aux communes d'un montant non affecté est contesté. Une compensation par le biais d'un transfert de tâches lui est préféré.

- Reprise par l'Etat du financement des réductions de primes d'assurance-maladie:

Un autre mesure compensatoire proposée consiste en une reprise par l'Etat de la totalité du financement des réductions de primes d'assurance-maladie, sans toucher à la procédure administrative en place. Cette reprise est largement acceptée dans le cadre de la consultation. Plusieurs intervenants demandent que l'Etat libère en plus les communes de leurs tâches administratives actuelles en matière d'assurance-maladie et qu'il reprenne à sa charge la gestion et le financement du contentieux.

### 1.4.4 Principaux remaniements apportés au projet à la suite de la consultation

Les principaux remaniements apportés au projet par le Conseil d'Etat sur la base des résultats de la consultation concernent les modalités de compensation des communes. Les propositions formulées initialement au sujet de la loi sur les subventions et en matière de conventions-programmes ne sont pas modifiées sur le fond. Elles font uniquement l'objet de divers ajustements formels et donnent lieu à certaines explications complémentaires dans le message.

En ce qui concerne la compensation des incidences financières de la RPT, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à attribuer aux communes une part non affectée des montants que le canton recevra au titre de la CCR. Pour remplacer cette mesure, il propose de reprendre à sa charge la totalité du financement des prestations complémentaires AVS et AI. Les explications qui s'imposent à ce sujet sont données dans le cadre des sections 3.4.3 et 7.4. Sur la base des chiffres 2004/05 et 2008, cette mesure entraîne une augmentation de 5,3 respectivement 9,5 millions de francs de la compensation accordée aux communes. Elle ne permet cependant pas d'aboutir à une opération totalement neutre pour ces dernières. Le Conseil d'Etat ne peut que constater à nouveau qu'il ne lui est pas possible de garantir une neutralité budgétaire totale pour les communes au vu de la dégradation du bilan global de la RPT et des charges supplémentaires non prises en compte dans ce bilan.

Les deux autres mesures compensatoires, à savoir la reprise par l'Etat de la totalité du financement des réductions de primes dans l'assurance-maladie et des allocations familiales dans l'agriculture, restent inchangées. Pour l'assurance-maladie, le Conseil d'Etat constate que l'exigence d'une reprise totale par l'Etat des tâches administratives actuelles des communes et du contentieux ne peuvent être satisfaites. Cette mesure, qui impliquerait la création d'un service cantonal de l'assurance-maladie est irréalisable d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2008, date d'entrée en vigueur de la RPT. Le Conseil d'Etat est cependant prêt à reconsidérer la question d'une cantonalisation du contentieux en fonction de l'évolution du dossier sur le plan fédéral où cette question est en discussion.

Par ailleurs, compte tenu des incertitudes qui demeurent quant à la RPT en général et à ses incidences financières en particulier, la nécessité d'un examen et, le cas échéant, d'une reconsidération rapide de la compensation proposée a été fréquemment évoquée dans le cadre de la consultation. Le Conseil d'Etat s'était déjà engagé dans le message mis en consultation à revoir une première fois la solution proposée après deux ans déjà, répondant ainsi à une demande de l'ACF. Au vu des résultats de la consultation, et pour clarifier la situation, il juge utile d'introduire le principe de cette reconsidération dans la loi. Des explications complémentaires sur le sujet sont données aux sections 3.4.1 et 7.6.

## 2. INCIDENCES FINANCIÈRES DE LA RPT POUR LE CANTON

Les incidences financières qu'aura la RPT pour le canton au moment de son entrée en vigueur ne seront connues précisément que dans le courant de l'automne 2007. La réflexion se base actuellement sur les résultats du dernier bilan global RPT, calculé sur la base des exercices 2004 et 2005 et publié dans le cadre du 3<sup>e</sup> message sur la RPT

(Message du 8 décembre 2006 sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT). Ce bilan, qui est le dernier à donner des informations détaillées par domaine de tâches pour chaque canton, est sujet à diverses réserves et corrections. Il ne reflète que partiellement les incidences financières effectives de la réforme pour le canton.

## 2.1 Résultats du bilan global RPT 2004/05

Le bilan global 2004/05 des incidences financières de la RPT aboutit au total pour le canton de Fribourg à un allègement de 30,9 millions de francs par rapport à la situation actuelle. Ce résultat est issu de la combinaison de deux catégories d'effets contraires présentés dans le tableau 1. D'une part, l'abandon du système actuel engendre une charge supplémentaire de 313,3 millions de francs pour le canton. D'autre part, ce dernier obtient environ 275 millions de montants non affectés dans le cadre des nouveaux instruments de péréquation au sens strict et 69,2 millions dans le cadre du mécanisme de compensation des cas de rigueur (CCR).

Les effets de l'abandon de l'ancien système peuvent être répartis en trois catégories. Le désenchevêtrement des tâches accompli dans le cadre de la RPT se traduit tout d'abord globalement par des charges supplémentaires de l'ordre de 5,4 millions pour le canton. La réduction de la part des cantons à l'IFD des 30% actuels au 17% prévus par la RPT entraîne ensuite une perte de 38,3 millions. Enfin l'abandon systématique du critère de la capacité financière dans les clés de calculs des subventions fédérales et des parts cantonales à des recettes fédérales cause une perte totale de 269,6 millions. En guise d'exemples, la part du canton à l'impôt anticipé et aux bénéfices de la BNS diminue respectivement de 12,3 et 22,1 millions en raison de l'abandon du critère de la capacité financière.

Dans le cadre du nouveau système, le canton de Fribourg recevrait 262,1 millions au titre de la péréquation des ressources et 12,9 millions au titre de la compensation des charges géo-topographiques. Il ne présente par contre pas les caractéristiques structurelles requises pour bénéficier de la compensation des charges socio-démographiques, destinée aux cantons urbains. Des informations plus détaillées sur ces différents instruments sont fournies dans le *Rapport N° 230 du 8 novembre 2005* (section 1).

**Tableau 1 Incidences financières de la RPT pour le canton, selon bilan global 2004/05\***

Effets	en mios francs
<i>Coût pour le canton de l'abandon de l'ancien système</i>	
Désenchevêtrement	5,4
Réduction de la part des cantons à l'IFD	38,3
Abandon du critère de la capacité financière	269,6
<i>Nouveau système</i>	
Péréquation des ressources	- 262,1
Compensation des charges socio-démographiques	0,0
Compensation des charges géo-topographiques	-12,9
Compensation des cas de rigueur	-69,2
<b>Effet global du passage à la RPT</b>	<b>-30,9</b>

\* source: 3<sup>e</sup> message sur la RPT, annexe 10

(+) charges supplémentaires pour le canton; (-) allègement pour le canton

Il est à souligner que sans la CCR, mécanisme ajouté en cours de route au projet initial afin d'assurer qu'aucun canton financièrement faible ne se retrouve après la réforme dans une situation pire qu'avec le système de péréquation actuel, le passage à la RPT engendrerait des charges supplémentaires de 38,3 millions de francs pour le canton. Cela s'avère problématique dans la mesure où la CCR est d'ores et déjà plafonnée et qu'elle a un caractère provisoire. Elle est prévue pour durer 28 ans au maximum (dotation fixe pendant les 8 premières années, puis réduction de 5% par année durant 20 ans). De plus, l'existence même de la CCR peut être remise en question tous les 4 ans par le Parlement fédéral. L'instrument central qui permet actuellement à l'Etat de Fribourg de bénéficier d'un bilan financier favorable est donc appelé à se réduire progressivement et à disparaître à terme.

A titre de comparaison, le bilan global RPT précédent indiquait que le coût de l'abandon de l'ancien système aurait atteint 251,7 millions de francs en 2001/02 pour le canton de Fribourg. Durant la même période, les montants perçus dans le cadre du nouveau système se seraient élevés à 298,5 millions (péréquation des ressources: 285,9 millions, compensation des charges géo-topographiques: 12,6 millions). En 2001/02, le canton aurait été un contributeur net à la CCR à hauteur de 2,6 millions de francs. Au total, le passage à la RPT se serait donc traduit pour Fribourg en 2001/02 par un allègement 44,1 millions de francs. On constate donc que le résultat final pour le canton s'est péjoré entre les deux derniers bilans. La comparaison des soldes avant CCR est particulièrement préoccupante. On passe en effet d'un allègement de 46,7 millions en 2001/02 à une charge supplémentaire de 38,3 millions en 2004/05, soit une dégradation de 85 millions de francs.

## 2.2 Réserves et corrections concernant le bilan global RPT 2004/05

Les données du bilan global 2004/05 doivent être considérées avec circonspection, notamment pour les raisons suivantes:

- Les données sont provisoires. Elles peuvent en effet être encore modifiées par les Chambres fédérales dans le cadre de l'examen du 3<sup>e</sup> message sur la RPT.
- Les données sont orientées vers le passé. Elles indiquent les conséquences qu'auraient eues la RPT au cas, hypothétique, où elle serait entrée en vigueur durant la période de référence (2004/05), mais pas les conséquences concrètes qu'aura la RPT lors de sa véritable entrée en vigueur, prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008.
- Selon les contrôles effectués par l'administration cantonale, les chiffres annoncés par la direction de projet RPT sous-estiment à hauteur d'environ 3 millions de francs certaines charges qui incomberont au canton à l'avenir. Dès corrections ont été demandées à plusieurs reprises, sans succès, dans le cadre des diverses consultations sur le bilan global 2004/05.
- En ce qui concerne la part des cantons au bénéfice de la Banque Nationale Suisse (BNS), le bilan se base sur un montant fictif de 1,1 milliard de francs. Ce montant, censé mieux correspondre aux capacités de versement à long terme de la BNS, est sensiblement inférieur à celui de 1,666 milliard garanti aux cantons selon la convention en vigueur jusqu'en 2012. Du fait de cette

différence sur le montant de base, les pertes de recettes qu'auront à subir les cantons financièrement faibles dans le cadre de la RPT sont sous-estimées. Cette sous-estimation est de l'ordre de 11 millions pour le canton de Fribourg. Des corrections ont également été demandées, en vain, à ce sujet.

- Les données du bilan global n'indiquent que les effets directs (modifications des flux financiers entre la Confédération et les cantons) du passage à la RPT. D'autres effets importants de la réforme ne sont pas intégrés dans le bilan. On peut mentionner à titre d'exemple les conséquences administratives de la RPT (travail supplémentaire à court et moyen termes, engagement de personnel).
- Les incidences d'une intensification de la collaboration intercantonale, voire d'une modification des modalités de financement des collaborations actuelles ne sont pas non plus considérées. Une estimation effectuée en marge du bilan RPT 1998/99 laissait supposer que, à moyen et long termes, le budget de l'Etat allait être grevé par l'évolution de la collaboration intercantonale à hauteur d'environ 5 millions de francs (*Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* du 14 novembre 2001, tableau 7.5, p. 2363).
- Enfin, les effets transitoires du passage à la RPT (engagements pris selon l'ancien droit, mais dont les effets se répercutent au-delà de l'entrée en vigueur de la réforme) ne sont pas intégrés dans le bilan. Cette problématique, intervenant essentiellement dans le domaine de l'AI, au financement duquel participent les communes, a fait l'objet de négociations entre la Confédération et les cantons. Selon le compromis proposé dans le 3<sup>e</sup> message RPT (section 1.8.3.1), elle engendrera en 2008 pour le canton le paiement supplémentaire unique d'un montant de 5,2 millions de francs. Conformément à la législation en vigueur au moment des engagements, ce montant sera réparti pour moitié entre l'Etat et les communes.

### 2.3 Incidences financières effectives pour le canton

Le tableau 2 résume les divers éléments à prendre en compte pour mesurer les effets financiers effectifs de la RPT pour le canton de Fribourg. Les montants mentionnés sont indicatifs. Sujets à interprétation et à diverses incertitudes, ils ne peuvent être additionnés sans autre. Le tableau 2 démontre néanmoins que le bilan effectif final devrait être proche de l'équilibre, avec le risque d'une détérioration de l'ordre de 8 millions de francs dans le pire des cas.

**Tableau 2 Incidences financières 2004/05 de la RPT pour le canton**

Eléments à considérer	en mio francs
Bilan 2004/05 selon estimation fédérale	- 30,9
Sous-estimation de charges dans le bilan 2004/05	3,0
Sous-évaluation de la part des cantons aux bénéfices BNS dans le bilan 2004/05	11,0
Développement des collaborations intercantionales	5,0
Engagement de personnel supplémentaire	2,5
Volatilité de la péréquation des ressources	± 17,4

(+) charges supplémentaires pour le canton; (-) allègement pour le canton

Les explications qui s'imposent sur ces divers éléments sont pour l'essentiel données dans le cadre de la section précédente. Il faut considérer de plus dans la réflexion la forte volatilité de la péréquation des ressources, instrument par lequel le canton recevra à l'avenir l'essentiel des moyens fédéraux non affectés. Selon les simulations effectuées par la Direction de projet RPT sur la base des exercices 1998 à 2006, la variation annuelle moyenne des paiements fédéraux que le canton aurait reçus au titre de la péréquation des ressources s'établit à +/- 17,4 millions (3<sup>e</sup> message sur la RPT, tableau 8). En admettant que les variations futures s'inscrivent dans un schéma similaire, cela signifie concrètement que le canton pourrait, dans le pire de cas, devoir faire face d'une année à l'autre à une diminution de 34,8 millions des montants non affectés obtenus de la Confédération.

### 2.4 Projections 2008

Les années 2004 et 2005 sont les deux dernières années pour lesquelles il existe des données détaillées par domaines de tâches et par canton sur les incidences financières de la RPT. Aucun nouveau bilan global de la RPT ne sera calculé au niveau fédéral. Il y aura donc un décalage de 3 ans entre le dernier bilan global de la RPT et l'entrée en vigueur de la réforme, fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le Conseil d'Etat est conscient du caractère insatisfaisant de cette situation, évoqué notamment lors des premières discussions avec le comité de l'Association des communes fribourgeoises (section 1.4.1). Il a décidé en conséquence de présenter dans le cadre de ce message des prévisions quant aux incidences financières de la RPT en 2008. La réalisation de projections 2008 est délicate. Il faut composer avec de nombreuses incertitudes, réfléchir sur la base de données partielles et provisoires et faire diverses hypothèses. Les difficultés sont particulièrement importantes dans le calcul des effets de l'abandon du système péréquatif actuel.

En raison de diverses difficultés techniques et des impératifs du calendrier de mise en œuvre de la réforme, la direction de projet RPT a préféré quant à elle renoncer à calculer un bilan global RPT 2008 par canton. Elle s'est limitée à faire des projections détaillées sur l'évolution des nouveaux instruments de péréquation, qui plus est sur la base d'indices des ressources cantonales 2006 estimés. Selon ces projections, qui doivent être interprétées avec la plus grande prudence, le canton de Fribourg pourrait bénéficier en 2008 du versement d'un montant de 281,9 millions de francs au titre de la péréquation des ressources et de 14,1 millions de francs au titre de la compensation des charges géo-topographiques (3<sup>e</sup> message sur la RPT, pp. 630–631). Le montant de la CCR devrait quant à lui rester inchangé et atteindre 69,2 millions de francs. Au total, le canton recevrait donc des montants non affectés de l'ordre de 365,2 millions de francs. Les calculs définitifs, basés sur les indices des ressources 2007, ne seront publiés définitivement que dans le courant de l'automne 2007, dans le cadre d'une ordonnance du Conseil fédéral.

Sur la base des chiffres de la première année du plan financier 2008–2010 de la Confédération, la Direction de projet RPT a par ailleurs calculé les effets 2008 de la RPT par domaine de tâches, mais pour les cantons dans leur ensemble (3<sup>e</sup> message sur la RPT, annexe 1, pp 699–700). Elle n'a pas pu tenir compte des importantes différences pouvant se manifester d'un canton à l'autre. Dans le cadre des premiers travaux d'élaboration du budget 2008,

l'Administration cantonale des finances a estimé les effets pour Fribourg de l'abandon du système péréquatif actuel à l'horizon 2008, en se basant essentiellement sur les taux de progression ressortant des projections globales effectuées par la Direction de projet RPT. Selon ces estimations, la charge supplémentaire à supporter par le canton atteindrait au total 363,6 millions de francs au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Cela représenterait une augmentation de 50,3 millions de francs par rapport aux données du bilan global RPT 2004/05. Les progressions seraient particulièrement importantes dans les domaines suivants: réductions de primes d'assurance-maladie, institutions pour personnes handicapées, prestations complémentaires, formation spéciale.

En résumé, sur la base de ces projections, le bilan global RPT 2008 se traduirait pour le canton par un allègement global de 1,6 millions de francs. Cela représenterait une dégradation de 29,3 millions par rapport au résultat du bilan global RPT 2004/05 présenté dans le tableau 1. Ce chiffre doit encore être corrigé en fonction de divers éléments mentionnés dans le tableau 2. Compte tenu de ces corrections, le passage à la RPT pourrait donc, dans le pire des cas, entraîner une charge supplémentaire de l'ordre de 37,3 millions pour le canton en 2008. Dans la mesure où une contribution de l'ordre de 3,5 millions de francs est demandée aux communes (tableau 6), cela signifie que la charge supplémentaire nette pour l'Etat du passage à la RPT s'établirait en 2008 à 33,8 millions de francs. Les projections 2008 révèlent ainsi une détérioration très importante du bilan financier découlant de l'entrée en vigueur de la RPT.

### 3. INCIDENCES FINANCIÈRES DE LA RPT POUR LES COMMUNES

Les incidences de la RPT ne se limitent pas à la Confédération et aux cantons. Elles touchent également les communes. Les besoins d'adaptations peuvent être d'ordre organisationnel, législatif ou financier. Seules les questions financières sont développées dans ce message. Compte tenu de la répartition des tâches et des clés de financement actuelles, la RPT se traduirait pour les communes, à défaut de mesures compensatoires, par d'importantes charges financières supplémentaires. Cette section présente les domaines de tâches touchés et les montants en jeu.

#### 3.1 Domaines de tâches touchés

Les effets de la RPT dans les 39 domaines de tâches touchés au niveau cantonal ont été décrits dans l'annexe 1 du *Rapport N° 230 du 8 novembre 2005* sur la mise en œuvre de la réforme dans le canton. Sur la base de la législation cantonale en vigueur, des incidences financières concernant toutes les communes peuvent être mises en évidence dans 11 de ces domaines. Avant de présenter, dans le cadre de la section suivante, les montants en jeu, il paraît utile de rappeler brièvement les modifications induites par la RPT dans les domaines en question:

- *Assurance-chômage*: suppression du critère de la capacité financière dans le calcul des participations des cantons aux mesures relatives au marché de travail. Sur la base du bilan 2004/05, les contributions demandées au canton de Fribourg augmenteront. Cette augmentation se répercute sur les communes, dans la mesure où elles financent le fonds de l'emploi à raison

de 50%. L'effet de la RPT dans ce domaine variera à l'avenir en fonction de la conjoncture économique et de l'évolution du nombre de chômeurs.

- *Amélioration du logement dans les régions de montagne*: le désenchevêtrement convenu se traduit par un retrait complet de la Confédération, et donc par une disparition des subventions fédérales en la matière. Les cantons sont appelés à reprendre totalement à leur charge les éventuelles mesures qu'ils jugeraient encore nécessaires. Dans le canton de Fribourg, les communes participent au financement de l'amélioration du logement dans les régions de montagne.
- *Trafic régional*: dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel des tâches, et compte tenu de la suppression du critère de la capacité financière dans le calcul des transferts fédéraux, les contributions de la Confédération diminueront dans le domaine du trafic régional. Les dépenses de l'Etat et des communes, qui participent à hauteur de 40% aux indemnités d'exploitation octroyées par le canton, augmenteront en conséquence.
- *Aide et soins à domicile*: un désenchevêtrement partiel est prévu dans ce domaine. La Confédération ne subventionnera plus que les organisations privées pour leurs activités à l'échelle nationale. Les subventions fédérales attribuées pour les activités menées à l'échelle cantonale et communale disparaîtront.
- *Réduction de primes dans l'assurance-maladie*: La RPT prévoit une participation forfaitaire de la Confédération à hauteur de 25 pour cent des coûts de la santé couverts par l'assurance-maladie obligatoire pour 30 pour cent de la population. Cela se traduira par une diminution des subventions fédérales et par une augmentation des dépenses du canton en la matière. Si la clé de financement actuelle n'était pas modifiée (voir proposition formulée la section 3.4.3), les dépenses communales augmenteraient également de manière importante.
- *Formation scolaire spéciale*: L'AI se retire complètement de la formation scolaire spéciale. Les cantons doivent reprendre à leur charge la totalité des prestations actuelles de l'AI durant une période transitoire de 3 ans, puis mettre en œuvre leur propre concept cantonal à partir de 2011. Les dépenses cantonales augmenteront fortement pour compenser la disparition des subventions de l'AI. Dans la mesure où les communes assument 55% des coûts des Services auxiliaires scolaires et 55% des coûts de la formation spéciale dispensée en institutions, leurs dépenses augmenteront également.
- *Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, ateliers protégés et centres de jour*: Un désenchevêtrement complet est décidé. Les cantons assumeront désormais l'entière responsabilité de cette tâche. Ils doivent fournir et financer les prestations actuelles de l'AI durant une période transitoire de trois ans, puis mettre en œuvre leur propre concept à partir de 2011. Les dépenses cantonales dans ce domaine augmenteront fortement. Cette augmentation se répercute sur les communes, qui assument 55% des dépenses en question.
- *Prestations complémentaires AVS-AI*: La RPT se traduit par un désenchevêtrement partiel des tâches en matière de prestations complémentaires (PC). La couverture des besoins vitaux généraux se fera par la

Confédération avec un cofinancement de 3/8 par les cantons. Ces derniers devront de plus assurer exclusivement les frais supplémentaires de séjour dans les homes ainsi que les frais de maladie et d'infirmité. Cette nouvelle répartition des tâches se traduira par des coûts supplémentaires pour l'Etat et engendrera également une charge pour les communes, qui assument actuellement 25% des coûts en matière de PC, si la proposition formulée à la section 3.4.3 n'était pas retenue.

- *Prestations individuelles AVS*: La Confédération reprend totalement à sa charge le financement des prestations individuelles de l'AVS. Le canton n'a plus de dépenses dans ce domaine. Les communes, qui assument jusqu'ici 50% du financement, sont également totalement libérées de leurs obligations financières. Dans la mesure où les décomptes définitifs des contributions des cantons à l'AVS sont traditionnellement établis à la fin du premier trimestre de l'année suivante, il se peut cependant qu'un montant résiduel soit encore facturé au canton en 2008. Il est ainsi prévu d'inscrire un montant de 500 000 francs, à répartir pour moitié entre l'Etat et les communes, au budget 2008. Il s'agit-là d'une mesure de prudence. Il se pourrait également, comme cela a été parfois le cas par le passé, que les acomptes versés par Fribourg pour l'année 2007 s'avèrent supérieurs à la contribution finale qui lui sera demandée et qu'un montant soit alors rétrocédé au canton.
- *Prestations individuelles AI*: La Confédération reprend à sa charge les prestations individuelles AI (à l'exception de celles concernant la formation spéciale). Le canton et les communes, qui se partageaient la charge n'auront plus à participer au financement de ces mesures. Comme pour l'AVS une contribution résiduelle, concernant l'année 2007, pourrait être encore facturée au canton dans le cadre du décompte définitif établi au printemps 2008. Par mesure de prudence, il est prévu d'inscrire un montant d'un million de francs, à répartir entre l'Etat et les communes au budget 2008. S'ajoutera à cela la charge unique de 5,2 millions (selon le 3<sup>e</sup> message RPT, section 1.8.3.1) destinée à résoudre les problèmes transitoires liés au système de paiement a posteriori en vigueur dans le domaine de l'AI (voir section 2.2).
- *Allocation familiales dans l'agriculture*: La RPT modifie les critères de calcul des contributions cantonales. Les changements apportés se révèlent très légèrement favorables au canton de Fribourg (gain de 68 000 francs selon le bilan 2004/05, répartis à raison de 50% pour l'Etat et 50% pour les communes).

La RPT touche également les bourses et prêts d'études, domaine dans lequel certaines communes interviennent actuellement sur une base volontaire. Les incidences financières de la RPT en la matière seront traitées dans le cadre de la révision de loi sur les bourses et prêts de formation, qui sera discutée au Grand Conseil cette année encore. Selon la variante retenue, cette révision entraînera une faible charge supplémentaire (373 000 francs) ou un allègement total pour les communes.

### 3.2 Incidences financières pour les communes selon bilan global RPT 2004/05

Le tableau 3 présente les incidences financières de la RPT pour les communes fribourgeoises par domaines

de tâches. Les montants indiqués dans ce tableau ont été calculés sur la base du bilan 2004/05 de la RPT, qui est le dernier à donner des informations détaillées par domaine de tâches et par canton. Ils montrent les effets qu'aurait eu une entrée en vigueur de la RPT durant cette période en admettant que les bases légales cantonales actuelles ne soient pas modifiées.

**Tableau 3 Incidences financières de la RPT pour les communes, selon bilan RPT 2004/05**

Charges et allègements	en 1000.-
<i>Charges supplémentaires</i>	
Part au financement de l'assurance-chômage	378
Subvention pour l'assainissement de logements dans les régions de montagne	10
Part des communes aux indemnités versées aux compagnies de transport pour le trafic régional	6 238
Subventions pour les soins et l'aide familiale à domicile	2 926
Subventions pour la réduction des cotisations dans l'assurance-maladie	31 048
Subventions pour les personnes handicapées mineures dans les écoles spéciales	11'160
Prestations individuelles AI dans les écoles spéciales	9 612
Subventions aux institutions pour personnes handicapées	32 638
Prestations complémentaires AVS-AI	3 122
<i>Allègements</i>	
Part des communes au financement de l'AVS et de l'AI	- 25 301
Part des communes au financement des allocations familiales fédérales	- 34
<b>Solde de la charge financière supplémentaire estimée pour les communes</b>	<b>71 797</b>

On constate qu'un hypothétique passage à la RPT durant les années 2004/05 se serait traduit au total pour les communes, sans adaptation des clés de répartition actuelles et sans mesures compensatoires, par une charge supplémentaire de l'ordre de 71,8 millions de francs, soit 5,8% du total de leurs produits de fonctionnement pour les années de référence. C'est dire l'importance et l'urgence de proposer des mesures de compensation.

### 3.3 Projections 2008

Les projections effectuées par l'Administration des finances sur les incidences à l'horizon 2008 de l'abandon du système péréquatif actuel (voir section 2.4) peuvent être utilisées pour évaluer l'effet de la RPT pour les communes au moment de son entrée en vigueur. Sous réserve des facteurs d'incertitude mentionnés précédemment, la charge financière supplémentaire à laquelle les communes devraient faire face en 2008, si aucune compensation ne leur était accordée, atteindrait 83,6 millions de francs. Cela correspondrait à une augmentation de 11,8 millions de francs par rapport aux calculs effectués sur la base du bilan global 2004/05 et présentés dans le tableau 3 ci-dessus.

Par domaine de tâches, la progression des charges supplémentaires seraient particulièrement élevée, comme pour

le canton (section 2.4), dans les domaines des réductions de primes d'assurance-maladie, des institutions pour personnes handicapées, des prestations complémentaires et de la formation spéciale. Les charges supplémentaires augmenteraient aussi, mais plus légèrement, dans le domaine des soins et de l'aide à domicile. Elles seraient par contre stables en matière d'assurance-chômage et diminueraient même dans le domaine du trafic régional. Les allègements attendus pour les prestations individuelles AVS et AI augmenteraient fortement.

L'«effet RPT» des mesures de compensation a et b évoquées dans le tableau 4 (section 3.4.3) connaîtrait une évolution identique à celle mise en évidence ci-dessus pour les domaines des prestations complémentaires et des réductions de primes d'assurance-maladie. Il atteindrait au total un montant d'environ 42,5 millions, en augmentation de 8,4 millions par rapport au montant calculé sur la base du bilan 2004/05. Au-delà du seul «effet RPT», les incidences financières nettes de la RPT pour les communes en 2008, et leur évolutions par rapport au calcul 2004/05, sont présentées dans le cadre du tableau 5 (section 3.5).

### **3.4 Compensation des incidences financières de la RPT pour les communes**

#### **3.4.1 Principes de base**

Sur la base des résultats des bilans RPT 1998/99 et 2001/02, le Conseil d'Etat s'était engagé à ce que la mise en œuvre de la RPT se traduise au total par une opération financièrement neutre pour les communes. Il avait toutefois précisé que ce principe était retenu sous réserve d'une détérioration du bilan global pour le canton. Les considérations émises en fin de section 2.1 et dans le cadre de la section 2.3 montrent qu'une dégradation marquée a été enregistrée entre les bilans 2001/02 et 2004/05. Elles rappellent en outre le caractère partiel de ces bilans et indiquent que l'on peut même craindre au total un effet négatif pour le canton. Les projections présentées à la section 2.4 indiquent que la situation va encore se dégrader d'ici à l'entrée en vigueur effective de la RPT, au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Compte tenu de cette importante détérioration, le Conseil d'Etat doit finalement renoncer au principe d'une neutralité budgétaire pour les communes.

La solution proposée passe par des adaptations ciblées de la répartition des responsabilités et/ou du financement entre le canton et les communes. Ces adaptations, considérées comme une nouvelle étape de désenchevêtrement, doivent intervenir dans un nombre limité de tâches impliquant des montants importants. Il convient d'éviter une multiplication de petites mesures correctives, qui pourrait impliquer un travail disproportionné au sein de l'administration cantonale eu égard aux effets escomptés. Il faut également tenir compte des délais très courts de mise en œuvre de la RPT, qui imposent des ajustements peu nombreux et facilement réalisables. Les mesures proposées ne doivent de plus pas interférer avec les réflexions en cours au niveau intercantonal, notamment dans le domaine de la formation spéciale et des institutions pour personnes handicapées.

Compte tenu des incertitudes planant encore sur la RPT en général et les montants effectivement reçus par le canton à l'avenir en particulier, le Conseil d'Etat estime qu'une reconsidération périodique de la solution adoptée s'impose. Pour répondre aux exigences du Comité de

l'ACF, cette reconsidération interviendra après deux ans déjà, sur la base du résultat des comptes 2008 et 2009. Cette question est développée dans le cadre de la section 7.6 ci-dessous. Les effets de la future péréquation intercommunale seront intégrés dans la réflexion à ce moment-là. Il est probable que la situation doive une nouvelle fois être reconsidérée à la fin de la première période d'application de la RPT (2008–2011), en fonction des décisions prises au niveau fédéral quant à la nouvelle dotation des divers instruments prévus par la RPT. Pour mémoire, cette dotation sera revue tous les 4 ans par les Chambres fédérales sur la base d'un rapport d'évaluation de l'efficacité de la RPT.

Le Conseil d'Etat estime enfin qu'il convient de tenir compte dans la détermination de la compensation de la dégradation du bilan financier de la RPT révélée par les projections 2008 et de certaines réorganisations récentes qui se traduisent par des allègements récurrents pour les communes. Ces réorganisations, pour lesquelles il avait été annoncé que des mesures de compensation s'imposeraient à terme, en particulier à l'occasion de la mise en œuvre de la RPT, concernent notamment les lois sur les routes, l'état civil, l'élimination des déchets animaux et l'organisation judiciaire. Au total, et sur la base d'une estimation prudente, les modifications légales se traduisent pour les communes par un allègement financier annuel récurrent de l'ordre de 5 millions de francs.

#### **3.4.2 Montant de la compensation**

Sur la base des chiffres du bilan global RPT 2004/05, le passage à la RPT se serait traduit pour les communes par une charge supplémentaire de 71,8 millions de francs (tableau 3). Les projections 2008 présentées dans le cadre de la section 3.3 indiquent que les charges supplémentaires pour les communes vont encore augmenter par rapport à ce montant de 11,8 millions, dont 8 millions pour le seul domaine des réductions de primes d'assurance-maladie.

Les montants du bilan global RPT 2004/05 et ceux de la projection 2008 servent de base à la réflexion visant à déterminer le montant de la compensation financière accordée aux communes. Le Conseil d'Etat estime qu'il faut ensuite prendre en considération deux éléments correcteurs. Premièrement, les réorganisations récentes en faveur des communes évoquées en fin de section précédente se traduisent pour l'Etat par des charges annuelles récurrentes de l'ordre de 5 millions de francs qui ne peuvent être ignorées. Deuxièmement, il convient de tenir compte du risque lié à la volatilité de la péréquation des ressources ( $\pm$  17,4 millions de francs par année), en gardant à l'esprit que les montants reçus par l'Etat au titre de la péréquation des ressources déterminent en grande partie sa capacité à compenser les incidences de la RPT pour les communes.

En fonction de ces éléments, le Conseil d'Etat propose d'accorder aux communes une compensation financière de l'ordre de 65,4 millions de francs sur la base des exercices 2004/05 (tableau 4). En gardant les mêmes modalités de compensation, le montant en question atteindrait, comme expliqué ci-dessous, environ 80 millions de francs en 2008.

#### **3.4.3 Modalités de compensation proposées**

Le tableau 4 ci-dessous présente les solutions de compensation proposées par le Conseil d'Etat. Elles se tra-

duisent par la reprise de certaines charges communales par l'Etat.

La première colonne du tableau 4 indique les domaines de tâches concernés. La colonne 2 décrit succinctement les mesures envisagées. Les colonnes 3, 4 et 5 mettent en évidence l'allègement dont bénéficieraient les communes au cas où ces mesures étaient mises en œuvre. La colonne 3 indique la contribution moyenne actuelle des communes pour les exercices 2004/05, selon les comptes de l'Etat. Cette contribution disparaîtrait dans le cadre des mesures proposées car ces tâches seraient entièrement financées par l'Etat. Il en découlerait un allègement pour les communes. La colonne 4 montre l'incidence financière de la mesure selon les chiffres du bilan global 2004/05. Pour les réductions de primes d'assurance-maladie par exemple, selon la base légale actuelle, les communes auraient dû faire face à une charge supplémentaire de 31,048 millions en raison de la RPT. En reprenant cette charge à son compte, le canton leur permet de faire l'économie d'un montant identique. La colonne 5, obtenue par addition des colonnes 3 et 4, indique ainsi l'allègement total dont bénéficieraient les communes pour chacune des mesures.

**Tableau 4 Mesures de compensation des incidences financières de la RPT sur les communes, 2004/05 et 2008**

Domaine de tâches	mesure proposée	Allègement pour les communes <sup>1</sup> (mios francs)			
		2004/05			projections 2008
		charges actuelles <sup>2</sup>	effet RPT <sup>3</sup>	total	total
1	2	3	4	5 = 3 + 4	6
a. prestations complémentaires AVS/AI	Reprise par l'Etat de la totalité du financement des prestations complémentaires et des frais de gestion y relatifs	20,2	3,1	23,3	27,5
b. assurance-maladie	reprise par l'Etat de la totalité du financement de la réduction des primes d'assurance-maladie (art. 10 al. 2 LALAMal)	10,2	31,0	41,2	51,7
c. allocations familiales dans l'agriculture	reprise par l'Etat de l'intégralité du financement	0,9	-	0,9	0,9
Total		31,3	34,1	65,4	80,1

<sup>1</sup> diminution de charges ou accroissement de revenus; <sup>2</sup> selon comptes de l'Etat 2004/05; <sup>3</sup> selon bilan global RPT 2004/05

En gardant les mêmes modalités de calcul, les mesures compensatoires atteindraient au total en environ 80,6 millions de francs en 2008 (colonne 6). Cette augmentation s'explique par les évolutions attendues au niveau de la mesure a) et, surtout, b). Les montants concernant les réductions de primes dans l'assurance-maladie, et donc les effets compensatoires y relatifs, sont en effet appe-

lés à augmenter d'environ 10,5 millions de francs d'ici à 2008 (dont 8 millions pour le seul effet RPT).

Les articles 14 let b et 15 de la *loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse survivants et invalidité* (RFS 841.3.1) stipulent que la contribution du canton au financement des PC AVS/AI est répartie entre l'Etat (75%) et les communes (25%). Cette clé de répartition s'applique aussi aux frais de gestion des PC AVS/AI. Le Conseil d'Etat propose de reprendre à sa charge, durant une période transitoire de 3 ans, la totalité du financement des PC et des frais de gestion, sans modifier pour autant la procédure de requête et de décision actuelle et les responsabilités des communes en la matière. Cette proposition nécessite la formulation d'une disposition transitoire à l'article 22 de la loi de référence. Des explications complémentaires sont données dans le cadre de la section 7.4. Au cas où elle devrait être pérennisée après la période transitoire prévue, cette mesure nécessiterait également de modifier certaines dispositions de l'*arrêté du 19 mars 1971 d'exécution de la loi du 16 novembre 1965* (RFS 841.3.11).

Le financement des réductions de primes dans l'assurance-maladie est assuré actuellement conjointement par le canton et les communes. L'article 10 al. 3 de la *Loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal)* précise que les communes remboursent à l'Etat 55% du complément cantonal et des frais de gestion occasionnés à la Caisse de compensation AVS. Le Conseil d'Etat propose de reprendre la totalité du financement à sa charge, sans toucher pour le reste à la procédure en place en matière de réduction de primes dans l'assurance-maladie et aux responsabilités, de contrôle notamment, assumées actuellement par les communes. Cette proposition se traduit par l'abrogation de l'article 10 al. 3 LALAMal. Elle constitue une nouvelle étape de la répartition des tâches entre le canton et les communes, cohérente avec la cantonalisation récente du réseau hospitalier. Dans la mesure où les coûts hospitaliers jouent un rôle important dans la détermination du niveau des primes d'assurance-maladie et comme le canton dispose désormais des compétences nécessaires pour influencer une partie non négligeable de ces coûts, il paraît justifié de lui confier entièrement le financement de la réduction des primes. Avec cette proposition, le Conseil d'Etat libère les communes de dépenses connaissant une évolution dynamique.

La part des communes au financement des allocations familiales dans l'agriculture est actuellement égale à la moitié de celle que la Confédération facture au canton, augmentée des frais d'exécution. Il est proposé que les communes soient complètement libérées de cette charge. Au-delà de ses incidences financières directes cette mesure conduirait à une simplification administrative et une légère diminution de travail pour l'Etablissement cantonal des assurances sociales, qui n'aurait plus à établir de décomptes par communes. La mesure proposée n'entraîne pas de modification légale. Elle nécessite par contre l'ajustement par le Conseil d'Etat des arrêtés suivants: *Arrêté du 28 décembre 1954 relatif à la participation des communes au financement des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne (régime fédéral)* (RSF 836.52), *Arrêté du 13 décembre 1982 fixant la répartition entre les communes des charges financières de l'AVS, de l'AI et des allocations familiales fédérales dans l'agriculture* (RSF 841.1.62), *Arrêté du 18 avril 1972 concernant la mise en compte et la percep-*

tion des parts communales aux charges financières incombant au canton pour l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, les prestations complémentaires à l'AVS/AI et les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans (RSF 841.1.63).

### 3.5 Incidences financières nettes de la RPT pour les communes

Les incidences financières nettes qu'aurait la RPT pour les communes fribourgeoises si les propositions du Conseil d'Etat étaient acceptées sont indiquées dans le tableau 5. En combinant les informations fournies précédemment dans le tableau 3, la section 3.3 et le tableau 4, on constate que la charge supplémentaire que devraient supporter les communes serait de 6,4 millions de francs (ou 0,5% du total de leurs produits de fonctionnement) sur la base du bilan global 2004/05 et de 3,5 millions de francs (0,3% du total de leurs produits de fonctionnement) sur la base des projections 2008.

**Tableau 5 Incidences financières nettes du passage à la RPT pour les communes, en millions de francs**

Effets	2004/05	2008
Incidences brutes <sup>1</sup>	71,8	83,6
Mesures compensatoires <sup>2</sup>	65,4	80,1
<b>Charge supplémentaire nette</b>	<b>6,4</b>	<b>3,5</b>

<sup>1</sup> voir tableau 3 et section 3.3; <sup>2</sup> voir tableau 4

### 3.6 Incidences péréquatives

Dans son rapport d'expert concernant la future péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg (*Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, RETEFRI, 2007, pp. 218–219) le Professeur Bernard Dafflon aborde la question des incidences de la RPT sur les effets péréquatifs intercommunaux. Une version simplifiée du tableau élaboré à cet effet est présentée ci-dessous. Seules les domaines touchés par la RPT qui concernent les communes et ont actuellement un effet péréquatif sont mentionnés dans la colonne 1. Cela explique que la liste est moins longue que celle figurant dans le tableau 3 qui recense tous les domaines RPT ayant une incidence sur les communes, y compris ceux n'ayant pas dimension péréquative.

Le tableau 6 montre, sur la base des données 2005, que, pour une répartition inchangée des tâches entre le canton et les communes et en maintenant les clés de répartition actuelles, la RPT, qui se traduit par une augmentation des contributions communales, engendrerait avant mesures compensatoires une augmentation d'environ 2,1 millions des effets péréquatifs (différence entre les totaux indiqués dans les colonnes 5 et 3). Les mesures compensatoires proposées annulent totalement et inversent même cette incidence. Elles engendrent au total une diminution des effets péréquatifs de l'ordre de 1 millions de francs.

**Tableau 6 Effet péréquatif intercommunal dans les domaines de tâches touchés par la RPT, 2005, en francs**

Domaines	Situation actuelle, sans RPT		Situation théorique, avec RPT	
	Contributions communales	Effet péréquatif	Contributions communales	Effet péréquatif
1	2	3	4	5
AVS	8 336 571	378 044	0	0
AI	15 247 601	691 444	0	0
PC AVS-AI	24 989 711	1 133 226	28 355 711	1 285 866
Allocations familiales fédérales agricoles	934 944	42 398	900 944	40 856
Assurance-maladie	10 147 365	460 160	41 330 365	1 874 237
Excédent de dépenses d'exploitation des institutions pour handicapés	34 392 362	1 559 615	67 892 362	3 078 763
Trafic régional	5 733 004	112 187	12 027 004	235 352
<b>Total</b>	<b>99 781 558</b>	<b>4 377 073</b>	<b>150 506 386</b>	<b>6 515 075</b>
<b>Total après mesures compensatoires<sup>1</sup></b>	-	-	<b>79 919 366</b>	<b>3 314 115</b>

<sup>1</sup> Reprise par l'Etat de la totalité du financement des prestations complémentaires AVS-AI, des réductions de primes dans l'assurance-maladie et des allocations familiales fédérales agricoles.

Source: DAFFLON Bernard, 2007, Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, pp. 218–219 RETEFRI; calcul du total après mesures compensatoires ajouté par AFin.

## 4. MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LES SUBVENTIONS

Les incidences financières de la RPT pour notre canton ont également des effets sur les subventions cantonales. La nouvelle répartition des tâches et l'abandon de la prise en compte de la capacité financière impliquent une diminution importante des participations reçues de la part de la Confédération dans plusieurs domaines de subventionnement. La reprise de certains domaines de tâches par la Confédération ne compense que dans une faible mesure ces effets. Il en résulte un accroissement important des subventions cantonales nettes.

Selon l'article 21 al. 2 de la loi sur les subventions, «Lorsque le total des subventions nettes de fonctionnement prévues au budget atteint 22% du total du produit de la fiscalité cantonale, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement. Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition.»

Dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Réseau hospitalier fribourgeois (RHF), cette limite légale a été portée de 25% à son niveau actuel, soit 22%, afin de tenir compte des effets financiers induits par les nouveaux principes de financement accompagnant le RHF (cf *Message N° 251 du 13 mars 2006 accompagnant le projet de loi concernant le Réseau hospitalier fribourgeois*). Cette adaptation légale a permis d'éviter la création d'une mar-

ge de manœuvre artificielle dans le subventionnement; ce qui aurait été contraire à l'esprit de la loi et à la volonté du législateur.

Dans la situation présente, l'effet est inverse. Sans adaptation, la limite légale concernant les subventions nettes de fonctionnement serait de facto dépassée. Sur la base des chiffres du budget 2007, différents calculs ont été opérés afin de mesurer les implications qu'aurait une mise en œuvre de la RPT dès l'exercice 2007. Il en ressort que les subventions nettes de fonctionnement augmentent de 101 millions de francs, ce qui représente une proportion de 32,62% du total des recettes fiscales cantonales.

Le Conseil d'Etat propose en outre (voir section 3.4.3) de compenser une partie des incidences financières de la RPT pour les communes par la modification du financement des prestations complémentaires et des réductions de primes de l'assurance-maladie. Les communes ne participeront ainsi plus au financement de ces subventions. En conséquence, la suppression de cette participation induit une augmentation additionnelle des subventions nettes de fonctionnement, pour un montant de 72,4 millions de francs selon le budget 2007 adapté à la RPT. Avec cette compensation, la proportion des subventions nettes passe de 32,62% à 40,15% du total des recettes fiscales cantonales.

Pour tenir compte de la marge de manœuvre qu'avait prévue le législateur lors de la fixation du taux de 22%, et précédemment de 25%, une nouvelle limite est fixée à 41% et l'article 21 al. 2 de la loi sur les subventions modifié en conséquence. Cette marge, qui représente près de 8,2 millions de francs, permettra cas échéant de tenir compte d'éventuels effets imprévus sur le calcul des subventions nettes lors de la mise en œuvre de la RPT.

Il faut relever que la modification proposée ici est la conséquence «arithmétique» des changements induits par la RPT et par les compensations proposées vis-à-vis des communes. L'augmentation de la limite légale des subventions nettes de fonctionnement n'a aucun effet sur le volume global des subventions totales versées. Une plus grande partie de ces subventions sera dorénavant financée par l'Etat seul; ce qui confère une importance d'autant plus importante à la législation sur les subventions.

## 5. CONVENTIONS-PROGRAMMES

### 5.1 Problématique

#### 5.1.1 Présentation générale de la convention-programme

La convention-programme est un nouvel instrument de collaboration entre la Confédération et les cantons institué par la RPT pour certaines des tâches dites «communes». Il s'agit d'un contrat de droit administratif passé entre la Confédération et un ou plusieurs canton(s) pour régler la répartition des responsabilités liées à certaines des tâches dites «communes» dans le cadre de la RPT et fixer leurs modalités de financement. La convention-programme concrétise l'idée selon laquelle la Confédération doit en principe limiter son intervention dans ces domaines aux questions inhérentes à la fixation des objectifs et à l'évaluation des résultats, c'est-à-dire aux aspects stratégiques, et laisser la plus grande marge de manœuvre possible aux cantons sur le plan opérationnel. Elle traduit également la volonté d'abandonner les financements

fédéraux actuels, décidés par objets et en fonction des coûts engendrés, au profit de subventions globales et forfaitaires attribuées pour un programme pluriannuel (en principe 4 ans).

Il est à souligner que la convention-programme concerne la collaboration verticale, entre la Confédération d'une part et un canton, voire, exceptionnellement, plusieurs cantons d'autre part. Cette problématique ne doit pas être confondue avec celle de la collaboration horizontale, entre cantons. L'intensification de la collaboration intercantonale prévue dans le cadre de la RPT passe par l'Accord-cadre intercantonal assortie d'une compensation des charges (ACI). Des explications sur le contenu et la portée de cet accord sont données dans le *Message N° 226 du 31 octobre 2005 accompagnant le projet de décret portant adhésion du canton de Fribourg à l'ACI*. Comme cela a été mentionné dans la section 1.2, ce décret a été accepté par le Grand Conseil le 5 octobre 2006.

#### 5.1.2 Contenu minimal d'une convention-programme

Le contenu et la structure des conventions-programmes pourront varier en fonction des particularités du domaine de tâches concerné. Elles devront cependant au minimum intégrer les éléments suivants:

- a) définition commune, par la Confédération et les cantons, des objectifs que le canton doit poursuivre durant une période pluriannuelle ou des prestations qu'il doit fournir durant cette période;
- b) prestations financières de la Confédération;
- c) instruments à utiliser pour évaluer les prestations et les effets obtenus;
- d) modalités de suivi (*controlling*) et établissement de rapports (*reporting*);
- e) modalités d'adaptation, notamment lors de changements importants dans les conditions-cadres;
- f) dispositions prévues en cas de non-exécution de la convention, respectivement de non-atteinte des objectifs;
- g) procédures de règlement des différends et de médiation;
- h) organisation de la surveillance financière, axée sur la collaboration du Contrôle fédéral des finances et des inspections cantonales des finances.

#### 5.1.3 Domaines de tâches touchés

Dans le cadre d'expériences pilotes, progressivement étendues à tous les cantons, des conventions-programmes ont été introduites depuis 1997 dans le domaine des forêts (projet «effor 2») et dans celui de la mensuration officielle. Ces expériences ayant été jugées globalement positives, il s'agit maintenant de les pérenniser et d'étendre l'application des conventions-programmes à d'autres domaines de tâches.

Dès l'entrée en vigueur de la RPT, la convention-programme sera utilisée dans les 11 domaines de tâches «communes» suivants: mensuration officielle, exécution des peines et mesures (maisons d'éducation, art. 7 LPPM), protection du paysage et conservation des monuments historiques, protection de la nature et du paysage, protection contre les crues, lutte contre le bruit, protection de l'air, protection des eaux, améliorations structurales dans l'agriculture, forêts et chasse.

Des discussions entre les offices fédéraux et les unités administratives concernés, plus ou moins avancées selon les domaines, sont en cours. Les premières conventions-programmes devraient être signées dans le courant de l'automne 2007 pour pouvoir entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Il est probable, au vu de l'évolution du dossier, que certaines conventions soient conclues durant les premiers mois de l'année 2008, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Dans certains domaines, elles cohabiteront durant une période transitoire avec les modes de subventionnement et de répartition des tâches actuels entre la Confédération et les cantons, appelés à disparaître progressivement.

## 5.2 Types d'adaptations légales requises

L'apparition des conventions-programmes implique une adaptation de la législation cantonale. Les modifications requises interviennent tant au niveau de la législation générale qu'à celui de la législation spéciale.

Seules les modifications de la législation générale sont proposées dans le cadre de ce message. Elles concernent la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) et la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE).

Les modifications de la législation spéciale qui restent nécessaires sont en cours de préparation au sein des Directions et unités administratives. Elles seront soumises au Grand Conseil dans le courant de l'année 2007.

## 5.3 Modalités de mise en œuvre proposées

Le Conseil d'Etat estime qu'il est opportun de fixer deux dimensions de la problématique des conventions-programmes dans la législation générale cantonale, à savoir la compétence de conclure lesdites conventions et les modalités d'implication des communes.

### 5.3.1 Compétence de conclure les conventions-programmes

Les conventions-programmes sont à considérer comme des conventions de nature administrative, plutôt que législative. Elles s'inscrivent dans une logique d'exécution de prestations convenues avec un tiers. Dans ce contexte, la compétence de conclure des conventions-programmes revient au Conseil d'Etat, sous réserve d'une éventuelle délégation aux Directions et dans le respect des compétences du Grand Conseil en matière de crédits d'engagement. Cette appréciation se traduit par les dispositions introduites au niveau du nouvel article 6a al. 1 LOCEA et par le double complément apporté à l'article 44 LFE. Compte tenu des connaissances spécifiques requises, la préparation des conventions-programmes et leur négociation avec les offices fédéraux seront menées par les services de l'Etat directement concernés.

### 5.3.2 Implication des communes

A la demande de l'Union des Villes Suisses et de l'Association des Communes Suisses, certaines dispositions relatives à l'implication des communes en matière de conventions-programmes ont été intégrées dans la législation d'exécution RPT (chapitre 10 de *Loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confé-*

*dération et les cantons*). Il s'agit plus précisément des modifications suivantes de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu):

*Art. 19 al. 2*

*<sup>2</sup> A la fin des pourparlers, l'autorité adresse au requérant une proposition sur la base de l'art. 17 ou l'art. 20a et lui impartit un délai pour accepter le contrat. Si la proposition se réfère à une convention-programme et si elle touche les intérêts de communes, le canton la soumet pour avis aux communes concernées.*

*Art. 20a al. 3*

*<sup>3</sup> Si des communes fournissent des prestations prévues dans le cadre de conventions-programmes, le canton leur rembourse les frais engagés, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux.*

Il est en outre précisé dans les commentaires apportés à ces modifications (voir *Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*, p. 5740) que la Confédération oblige les cantons à consulter les communes lorsque celles-ci fournissent des prestations.

Le Conseil d'Etat propose de traduire les nouvelles dispositions de la LSu dans la législation cantonale par le biais de l'alinéa 2 du nouvel article 6a LOCEA. En cas de besoin, des précisions pourraient être apportées pour certains domaines dans la législation spéciale.

### 5.3.3 Implication du Grand Conseil

La question de l'implication du Grand Conseil en matière de conventions-programmes est réglée par les références aux dispositions légales actuelles en matière de crédits d'engagement introduites dans les modifications proposées de la LOCEA (art. 6a al. 1) et de la LFE (art. 44 al. 2). Ces dispositions garantissent au Grand Conseil un droit de regard et de véritables possibilités d'intervention en matière de conventions-programmes.

Au-delà des décisions sur les crédits d'engagement, le Parlement aura également l'occasion de se prononcer sur les incidences financières des conventions-programmes dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire.

Toutes les modifications des lois spéciales rendues nécessaires par les conventions-programmes seront de plus soumises au Grand Conseil. Leur traitement se fera conformément à la procédure parlementaire habituelle et la décision finale en la matière sera toujours prise par le Parlement.

## 6. CONSÉQUENCES DIVERSES DU PROJET

### 6.1 Conséquences en personnel

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas de conséquence en termes de personnel. Il n'exige ni engagements supplémentaires ni suppressions de postes. Les simplifications administratives découlant des mesures proposées dans le domaine des réductions de primes d'assurance-maladie et dans celui des allocations familiales dans l'agriculture ne suffisent pas pour permettre une modification de la dotation en personnel de l'Etablissement cantonal des assurances sociales.

## **6.2 Influence du projet sur la répartition des tâches Etat-communes**

Les conséquences du projet sur la répartition des tâches Etat-communes sont décrites dans le cadre des sections 3.4.3 et 5.3.2.

## **6.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

Le projet de loi qui vous est soumis est conforme à la constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose pas de problème en matière d'eurocompatibilité.

## **6.4 Soumission au référendum**

Le projet de loi entraîne des dépenses supplémentaires pour l'Etat dans les domaines des prestations complémentaires AVS/AI, des réductions de primes d'assurance-maladie et des allocations familiales dans l'agriculture. Calculées sur la base des exercices 2004/05, elles auraient atteint au total 65,4 millions par année. Ces dépenses supplémentaires, à considérer comme périodiques au sens de l'article 25 LFE, sont cependant financées par de nouvelles ressources qui seront versées au canton dans le cadre de la RPT, principalement par le biais du mécanisme de péréquation des ressources.

Les référendums financiers obligatoire et facultatif s'appliquent aux dépenses nettes. Dans le projet qui vous est soumis, les ressources allouées au canton par la Confédération et les cantons financièrement forts compensent les charges nouvelles qui lui incombent. Il n'y a donc en réalité pour le canton pas de dépenses à proprement parler. Or, comme le relève le Professeur E. Grisel, dans l'ouvrage «Initiative et référendum populaires» (3<sup>e</sup> édition, Staempfli Editions SA, Berne, 1997, p. 377, N° 1003), le montant de la dépense soumise au référendum financier «ne concerne que les dépenses proprement dites qui incombent au canton et qui sont nouvelles, déduction faite des sommes mises à la charge des tiers, par exemple les subventions fédérales». En l'espèce les dépenses nouvelles sont entièrement compensées par les recettes en provenance de la Confédération et d'autres cantons. En ce sens, ces dépenses ne remplissent pas les conditions fixées aux articles 45 let b et 46 let b Cst. cant. pour une soumission au référendum financier.

En résumé, le projet de loi est soumis au référendum législatif, mais pas au référendum financier.

## **7. COMMENTAIRES DES ARTICLES**

### **7.1 Art. 1 Modification de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration**

#### **Art. 6a Conventions-programmes**

L'article 6a al. 1 LOCEA règle la question de la compétence de conclure des conventions-programmes. Conformément aux explications données à la section 5.3.1, cette compétence revient au Conseil d'Etat. Celui-ci peut la déléguer aux Directions, par exemple lorsque le domaine considéré requiert des connaissances techniques très pointues ou lorsque les montants en jeu sont d'une importance relativement faible. La préparation des conventions-programmes avec les offices fédéraux compétents est confiée aux services cantonaux concernés. Le Conseil

d'Etat exerce la compétence qui lui est confiée dans le respect des dispositions en vigueur en matière de crédits d'engagement et notamment des attributions du Grand Conseil en la matière. Il appartiendra toujours à ce dernier, conformément à l'article 43 let. d LFE, d'octroyer les crédits d'engagement intervenant dans les domaines touchés par les conventions-programmes.

L'article 6a al. 2 LOCEA traite de l'implication des communes en matière de conventions-programmes. Conformément aux nouvelles dispositions de la loi fédérale sur les subventions (art. 19 al. 2 et 20a al. 3), décrites dans le cadre de la section 5.3.2, il stipule que les communes sont consultées avant la conclusion des conventions-programmes lorsqu'elles fournissent des prestations dans le domaine considéré. Il est prévu que le dossier de consultation soit adressé à l'Association des communes fribourgeoises lorsque la convention-programme concerne toutes les communes, et à chaque commune concernée lorsque la convention-programme ne concerne qu'un cercle déterminé de communes. Les modalités de consultation des communes pourront, au besoin, être précisées pour certains domaines dans la législation spéciale.

### **7.2 Art. 2 Modification de la loi sur les finances de l'Etat**

#### **Art. 44 al. 2 lettre n et art. 44 al. 4**

Les modifications relatives aux conventions-programmes introduites à l'article 6a LOCEA, commentées ci-dessus, sont rappelées dans le cadre des articles 44 al. 2 let. n et 44 al. 4 LFE, sans modification de contenu. Ce rappel vise à réunir dans un seul et même article de la LFE toutes les compétences du Conseil d'Etat en matière de gestion financière. Il contribue à une plus grande clarté des dispositions légales cantonales sur le sujet et évite de devoir se référer à un autre acte législatif pour avoir une image complète de la situation.

### **7.3 Art. 3 Modification de la loi sur les subventions**

#### **Art. 21 al. 2**

La seule modification introduite au niveau de l'article 21 al. 2 LSub consiste à élever la limite légale des subventions nettes de fonctionnement de 22% à 41% du produit de la fiscalité cantonale. Pour le reste, le texte de l'alinéa demeure identique. Les raisons de cet ajustement de taux sont exposées dans le cadre de la section 4.

### **7.4 Art. 4 Modification de la loi sur les prestations complémentaires AVS-AI**

#### **Art. 22**

L'article 22 de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité stipule actuellement que «pour l'année 2005, l'Etat prend en charge 70% de la contribution prévue à l'art 14 let. b». Cette disposition obsolète est remplacée par des considérations concrétisant la volonté de l'Etat de reprendre transitoirement à sa charge l'intégralité du financement des prestations complémentaires. La durée de la période transitoire est précisée à l'article 22 al. 1. Compte tenu des modalités de réexamen envisagées (cf. art. 6 et section 7.6), elle sera de facto de trois ans. L'article 22 al. 2 met en évidence le fait que l'art 15 de la loi de référence, qui précise actuellement les contributions respectives de l'Etat et des communes et fixe la

clé de répartition des charges entre ces dernières, n'est plus applicable dans le cadre de la proposition de reprise de la totalité du financement par l'Etat. Il s'avère néanmoins nécessaire de maintenir l'article 15 dans la loi en raison des incertitudes actuelles relatives aux modalités exactes d'application du calcul du droit aux prestations complémentaires AVS-AI. On ne peut exclure que l'on procède, pour les résidents des EMS, à un déplafonnement des limites actuelles donnant droit aux prestations complémentaires. Une telle modification aurait des incidences financières importantes tant pour le financement des prestations complémentaires que pour le subventionnement des frais d'accompagnement en EMS.

### **7.5 Art. 5 Modification de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie**

#### **Art. 10 al. 3**

L'article 10 al. 3 de la LALAMal du 24 novembre 1995 stipule actuellement que les communes remboursent à l'Etat 55% du complément cantonal et des frais de gestion occasionnés à la Caisse de compensation AVS. Il fixe également les modalités de calcul de la part de chaque commune à ce remboursement. L'abrogation de ces dispositions concrétise au niveau légal la reprise par l'Etat de la totalité du financement de la réduction des prises d'assurance-maladie. Cette mesure est présentée dans le cadre de la section 3.4.3.

### **7.6 Art. 6 Révision**

Compte tenu des incertitudes qui demeurent quant à la RPT en général et à ses incidences financières en particulier, le Conseil d'Etat et plusieurs destinataires de la consultation estiment que la solution proposée doit être considérée comme provisoire. Comme indiqué dans le cadre de la section 3.4.1, il est prévu de procéder à un réexamen des incidences financières de la RPT pour l'Etat et les communes, et des compensations attribuées à ces dernières, sur la base des deux premiers exercices de mise en œuvre de la RPT, soit 2008 et 2009. Ce réexamen pourra débiter dès que les comptes 2009 auront été publiés, à la fin du printemps 2010. L'article 6 al. 2 précise que la solution proposée sera reconsidérée en fonction des résultats obtenus. Il est formulé de manière assez ouverte pour pouvoir, au besoin, intervenir sur des domaines de tâches autres que ceux considérés à ce stade et pour lesquels des modifications ont été proposés dans le cadre de ce projet de loi.

### **7.7 Art. 7 Entrée en vigueur et clause référendaire**

L'entrée en vigueur de la RPT est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ce calendrier ne pourra cependant être tenu que dans la mesure où le vote final des Chambres fédérales sur les dispositions faisant l'objet du 3<sup>e</sup> message sur la RPT intervient lors la session d'été 2007. Si cela ne devait pas être le cas, l'entrée en vigueur serait probablement repoussée d'une année. L'article 7 al. 1 stipule, compte tenu de cette incertitude, que le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de cette loi.

Les explications relatives à la clause référendaire figurant à l'article 7 al. 2 sont données à la section 6.4.

## **8. CONCLUSION**

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

---

### **BOTSCHAFT Nr. 18 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen**

7. Mai 2007

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einige Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung, die durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) notwendig geworden sind. Es handelt sich um die Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden, die Anpassung einer Bestimmung des kantonalen Subventionsgesetzes und die Umsetzung der Programmvereinbarungen.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Kontext und Gegenstand der Botschaft
  - 1.1. Umsetzung der NFA: Stand auf Bundesebene
  - 1.2. Umsetzung der NFA: Stand auf Kantonsebene
  - 1.3. Gegenstand der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen
  - 1.4. Vernehmlassung
2. Finanzielle Folgen der NFA für den Kanton
  - 2.1. Ergebnisse der NFA-Globalbilanz 2004/05
  - 2.2. Vorbehalte und Korrekturen bezüglich NFA-Globalbilanz 2004/05
  - 2.3. Effektive finanzielle Auswirkungen für den Kanton
  - 2.4. Schätzungen 2008
3. Finanzielle Auswirkungen der NFA für die Gemeinden
  - 3.1. Betroffene Aufgabenbereiche
  - 3.2. Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden gemäss NFA-Globalbilanz 2004/05
  - 3.3. Schätzungen 2008
  - 3.4. Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden
  - 3.5. Finanzielle Netto-Auswirkungen für die Gemeinden
  - 3.6. Ausgleichsauswirkungen
4. Änderung des Subventionsgesetzes
5. Programmvereinbarungen
  - 5.1. Problematik
  - 5.2. Erforderliche Gesetzesanpassungen
  - 5.3. Vorgeschlagene Umsetzungsmodalitäten

6. Auswirkungen des Entwurfs
  - 6.1. Personelle Auswirkungen
  - 6.2. Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden
  - 6.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität
  - 6.4. Referendum
7. Kommentar der einzelnen Artikel
8. Schluss

## 1. KONTEXT UND GEGENSTAND DER BOTSCHAFT

Als Einleitung fassen wir kurz den Stand der Umsetzung der NFA auf Bundes- und Kantonsebene zusammen und erläutern, worum es bei den in dieser Botschaft vorgestellten Änderungen genau geht.

### 1.1 Umsetzung der NFA: Stand auf Bundesebene

Die Umsetzung der NFA erfolgt in drei Etappen. In einem ersten Schritt wurden die erforderlichen Verfassungsgrundlagen geschaffen, denen das Schweizer Stimmvolk in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 zustimmte. Die zweite Etappe, die die NFA-Ausführungsgesetzgebung auf Bundesebene betraf, wurde am 6. Oktober 2006 abgeschlossen. An diesem Datum haben die eidgenössischen Räte die Änderung von 30 Bundesgesetzen sowie die vollständige Revision von drei Bundesgesetzen und einer Verordnung verabschiedet. In der dritten Etappe geht es um die Dotierung der neuen Ausgleichgefässe (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich, soziodemografischer Lastenausgleich, geografisch-topografischer Lastenausgleich) und des Härteausgleichs sowie um die finanzielle Regelung der Übergangsprobleme. Mit dieser dritten Etappe befasst sich die vom Bundesrat am 8. Dezember 2006 verabschiedete 3. NFA-Botschaft.

Die dritte NFA-Botschaft ist vom Ständerat in der Frühjahrssession 2007 der eidgenössischen Räte beraten worden. Der Ständerat hat mit 34 Stimmen ohne Gegenstimme bei 10 Enthaltungen beschlossen, sich an die Vorlage des Bundesrates zu halten. Keiner der zahlreichen Änderungsanträge ist gutgeheissen worden. Die Behandlung des Geschäfts durch den Nationalrat und die Schlussabstimmung der eidgenössischen Räte ist in der Sommersession 2007 vorgesehen. Der Bundesrat legt dann im Herbst 2007 die definitiven Beiträge an die einzelnen Kantone auf dem Verordnungsweg fest. Das Inkrafttreten der NFA ist auf den 1. Januar 2008 vorgesehen.

### 1.2 Umsetzung der NFA: Stand auf Kantonsebene

Der Staatsrat hat im Bericht Nr. 230 vom 8. November 2005 über die Umsetzung der NFA im Kanton Freiburg, von dem der Grosse Rat in seiner Sitzung vom 15. Dezember 2005 Kenntnis genommen hat, die Auswirkungen der NFA für den Kanton sowie die Vollzugsmodalitäten, für die er sich entschieden hat, dargelegt. Die Direktionen und Verwaltungseinheiten des Staates bereiten gegenwärtig die notwendigen organisatorischen und gesetzlichen Anpassungen vor. Entsprechend den Grundprinzipien des Staatsrats sind die Direktionen für die diesbezüglichen Arbeiten in ihren Zuständigkeitsbereichen verantwortlich und müssen mit Unterstützung

des Steuerungsausschusses dafür sorgen, dass diese fristgerecht durchgeführt werden.

Einige aufgrund der NFA notwendige gesetzliche Anpassungen, die in bereits laufende allgemeinere Vorhaben integriert wurden, sind vom Kantonsparlament bereits verabschiedet worden (Bsp.: Hilfe und Pflege zu Hause: *Gesetz vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause*; Tierzucht und landwirtschaftliche Beratungszentralen: *Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 2006*). Gegenwärtig stehen auf kantonaler Ebene noch rund ein Dutzend Änderungen der Spezialgesetzgebung an, die sich auf alle Grossratssessionen im Jahr 2007 verteilen werden.

Der Grosse Rat hat überdies in seiner Sitzung vom 5. Oktober 2006 mit 91 zu 0 Stimmen und einer Enthaltung dem Dekret über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) zugestimmt hat (siehe *Botschaft Nr. 226 vom 31. Oktober 2005*). Diese Vereinbarung bildet die Grundlage für die von der NFA angestrebte verstärkte interkantonale Zusammenarbeit. Nachdem die Referendumsfrist ungenutzt verstrichen war, hat der Staatsrat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am 28. November 2006 die Beitrittserklärung des Kantons Freiburg zur IRV übermittelt.

### 1.3 Gegenstand der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

In Kapitel 2 der vorliegenden Botschaft werden zuerst die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton zusammengefasst, und anschliessend wird auf drei Besonderheiten der NFA eingegangen, die Anpassungen der allgemeinen kantonalen Gesetzgebung erfordern.

Das 3. Kapitel behandelt die finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden und ihre Kompensation. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass diese Problematik insgesamt und zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die NFA geregelt werden soll. Es gilt, den allgemeinen finanziellen Rahmen für die Änderung der Spezialgesetzgebung betreffend die Gemeinden abzustecken, und es sollen nicht die finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden für jedes Geschäft einzeln diskutiert werden. Ein fehlender Gesamtüberblick könnte nämlich zu unzumutbaren und widersprüchlichen Beschlüssen sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton führen.

Das 4. Kapitel befasst sich mit den notwendigen Anpassungen des kantonalen Subventionsgesetzes (SubG). Das SubG muss angepasst werden, weil die NFA die Finanzströme zwischen Bund und Kanton tiefgreifend ändert. Schematisch betrachtet führt die NFA insgesamt zu einer Verminderung der Bundesbeiträge und einer Erhöhung der kantonalen Nettosubventionen. Deshalb muss die für die Nettosubventionen für Funktionsausgaben geltende gesetzliche Obergrenze berichtigt werden.

Kapitel 5 behandelt dann ein neues Instrument der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, das mit der NFA eingeführt wurde, nämlich die Programmvereinbarung, für deren Umsetzung die nötigen kantonalen Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen. Die Kapitel 6 und 7 geben schliesslich die notwendigen Erläuterungen zu den Auswirkungen des Entwurfs und den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs.

## 1.4 Vernehmlassung

### 1.4.1 Vorgespräche mit dem FGV

Die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton und die Gemeinden und die vom Staatsrat geplanten Kompensationsmodalitäten wurden dem Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) am 25. Januar 2007 vorgestellt. Der FGV wurde gebeten, sich erst einmal zu den Vorschlägen zu äussern. Der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands hat in seiner Antwort vom 15. Februar 2007 die Initiative des Staatsrats begrüsst, ihn vor der Fertigstellung des Gesetzesentwurfs der Botschaft zu kontaktieren und hat sich bereit erklärt, über die finanziellen Auswirkungen der NFA zu diskutieren. Der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands hat sich ebenfalls mit dem Grundsatz einverstanden erklärt, die Frage der finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden zu Beginn des kantonalen Gesetzgebungsprozesses und insgesamt zu lösen, jedoch unter Vorbehalt der Entwicklungen in Zusammenhang mit den kantonalen Konzepten, die bis Ende 2010 in den Bereichen Institutionen für Behinderte und Sonderschulung ausgearbeitet werden müssen. Abgesehen von dieser an sich positiven Einschätzung des Vorgehens bestreitet der Vorstand gewisse Begründungen der vorgeschlagenen Kompensation und hat sich gegen die vom Staatsrat berücksichtigten Korrekturfaktoren ausgesprochen. Der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands hat auch mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass der Übergang zur NFA für die Gemeinden insgesamt kostenneutral sein sollte.

Der Staatsrat hat gewissen Anträgen des Vorstands stattgegeben und den ursprünglichen Entwurf in verschiedenen Punkten erst einmal angepasst. Insbesondere hat er die Höhe des vorgeschlagenen Ausgleichsbetrags angepasst. Er hat auch darauf verzichtet, in diesem Stadium die Beträge (6,75 Millionen Franken gemäss den aktuellen Schätzungen) in die Überlegungen miteinzu beziehen, die der Staat ab 2010 im Rahmen der Finanzierung des im neuen interkommunalen Finanzausgleich integrierten Bedarfsausgleich zahlen könnte. Der Staatsrat hat sich ausserdem damit einverstanden erklärt, die vorgeschlagene Kompensation rascher als vorgesehen zu überprüfen. Und schliesslich hat er beschlossen, die Daten 2004/05 mit den Schätzungen 2008 zu ergänzen. Der Staatsrat ist damit den Gemeinden schon sehr entgegengekommen, konnte aber darüber hinaus dem Anspruch des FGV nicht entsprechen, wonach der Übergang zur NFA für die Gemeinden völlig kostenneutral sein sollte. In Anbetracht der Verschlechterung, die sich bei den Schätzungen der finanziellen Auswirkungen der NFA abzeichnet, und wie er es übrigens bei verschiedenen Treffen und Präsentationen ausdrücklich vorbehalten hatte, kann er den Gemeinden keine vollständige Kostenneutralität garantieren. Der Staatsrat hat ausserdem an gewissen von den Gemeinden bestrittenen Korrekturlementen festgehalten (kürzlich erfolgte Reorganisationen, die zu einer jährlich wiederkehrenden Entlastung für die Gemeinden führen, Risikoverteilung in Zusammenhang mit der Volatilität des Ressourcenausgleichs).

### 1.4.2 Vernehmlassungsverfahren

In seiner Sitzung vom 27. Februar 2007 ermächtigte der Staatsrat die Finanzdirektion, die korrigierten Fassungen des Gesetzesentwurfs und des Botschaftsentwurfs bei folgenden Stellen in die Vernehmlassung zu schicken: Direktionen des Staatsrats, Staatskanzlei, Amt für Gesetz-

gebung, Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, Kantonale Aufsichtsbehörde für Datenschutz, Amt für Gemeinden, Oberamt männerkonferenz, Freiburger Gemeindeverband, Ammännerkonferenz der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden und politische Parteien. Die Vernehmlassungsunterlagen wurden auf der Website des Kantons Freiburg zur Verfügung gestellt. Die ursprünglich auf den 29. März 2007 festgesetzte Vernehmlassungsfrist wurde auf Ersuchen des FGV, der Ammännerkonferenz der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden und der Oberamt männerkonferenz bis zum 13. April verlängert. Der FGV bat übrigens auch darum, dass eine Delegation seines Vorstands seine Stellungnahme mit dem Finanzdirektor diskutieren könne, was dann auch am 16. April 2007 geschah.

### 1.4.3 Vernehmlassungsergebnisse

Alle Vernehmlassungsadressaten, mit Ausnahme von drei politischen Parteien, und eine Gemeinde nahmen zu den Vernehmlassungsunterlagen des Staatsrates Stellung. Die Bemerkungen beziehen sich im Wesentlichen auf den Betrag und die Modalitäten der Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden (Art. 4 und 5 des in die Vernehmlassung geschickten Gesetzesvorentwurfs und Kapitel 3 des Botschaftsentwurfs). Der Änderungsantrag für das Subventionsgesetz (Heraufsetzung der kantonalen gesetzlichen Grenze für den Gesamtbetrag der Nettosubventionen für Funktionsausgaben) löste keine grosse Reaktion aus. Nur drei politische Parteien (SP, FDP, CSP) äusserten gewisse Vorbehalte und abweichende Ansichten in Bezug auf den angemessenen Satz. Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmer nahmen dazu nicht Stellung. Die Problematik der Programmvereinbarungen weckte schliesslich eine gewisse Besorgnis und gab Anlass zu weiteren Fragen der Dienststellen des Staates darüber, wie die Gemeinden konsultiert werden und wie die Kompetenzdelegation zwischen dem Staatsrat und den Direktionen erfolgen werde. Bei den Vernehmlassungsteilnehmern von ausserhalb der Kantonsverwaltung ist dies nicht oder nur am Rande zur Sprache gekommen.

Was die Kompensation der Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden betrifft, so meldeten der FGV, die Ammännerkonferenz der Bezirkshauptorte und grossen Gemeinden, die Oberamt männerkonferenz und die meisten politischen Parteien Vorbehalte an oder sprachen sich ganz gegen die folgenden Punkte der Vorlage des Staatsrates aus.

- **Finanzielle Beteiligung der Gemeinden:**

Die in die Vernehmlassung geschickte Vorlage setzte aufgrund der für Freiburg sehr schlecht ausfallenden finanziellen Bilanz der NFA eine finanzielle Beteiligung der Gemeinden voraus, und zwar in Höhe von 11,7 (Berechnung auf der Grundlage der Globalbilanz 2004/05) bis 13 Millionen (Schätzungen 2008). Diese finanzielle Beteiligung wird bestritten und die strikte Einhaltung einer grundsätzlichen Kostenneutralität für die Gemeinden verlangt.

- **Zuweisung eines Anteils am Härteausgleich an die Gemeinden:**

Eine der vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen bestand darin, den Gemeinden 26% der im Rahmen des Härteausgleichs (HA) netto an den Staat ausbezahlten Beträge zu übertragen. Dies hätte 18 Millionen entprochen, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt

und nach Massgabe ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung unter ihnen aufgeteilt worden wären. Die Zuweisung eines nicht zweckgebundenen Betrags an die Gemeinden wird bestritten. Bevorzugt wird vielmehr ein Ausgleich über eine Aufgabenübertragung.

- Übernahme der Finanzierung der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung durch den Staat:

Eine weitere Ausgleichsmassnahme besteht in einer vollständigen Übernahme der Finanzierung der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung durch den Staat, ohne etwas am geltenden Verwaltungsverfahren zu ändern. Diese Übernahme stösst im Rahmen der Vernehmlassung auf breite Zustimmung. Einige Vernehmlassungsteilnehmer fordern, der Staat solle darüber hinaus die Gemeinden von ihren gegenwärtigen Verwaltungsaufgaben im Krankenversicherungswesen entbinden und Verwaltung und Finanzierung des Mahnwesens selber übernehmen.

#### 1.4.4 Hauptsächliche Änderungen am Entwurf nach der Vernehmlassung

Die hauptsächlichen Änderungen, die der Staatsrat anhand der Vernehmlassungsergebnisse am Entwurf vorgenommen hat, betreffen die Kompensationsmodalitäten der Gemeinden. Die ursprünglich zum Subventionsgesetz und zu den Programmvereinbarungen formulierten Vorschläge werden im Grundsatz nicht geändert, sondern nur formell angepasst, was in der Botschaft zusätzlich erläutert wird.

Was den Ausgleich der finanziellen Auswirkungen der NFA betrifft, so hat der Staatsrat beschlossen darauf zu verzichten, den Gemeinden einen nicht zweckgebundenen Anteil der Beträge zuzuweisen, die der Kanton als Härteausgleich erhalten wird. Als Ersatz für diese Ausgleichsmassnahme schlägt er vor, die gesamte Finanzierung der AHV- und IV-Ergänzungsleistungen zu übernehmen. Die dazu nötigen Erläuterungen sind in Kapitel 3.4.3 und 7.4 zu finden. Auf der Grundlage der Zahlen 2004/05 und 2008 führt diese Massnahme zu einer um 5,3 bzw. 9,5 Millionen Franken höheren Kompensation für die Gemeinden, ermöglicht allerdings keine völlige Kostenneutralität. Der Staatsrat kann nur nochmals feststellen, dass er aufgrund der schlechteren NFA-Globalbilanz und der in dieser Bilanz nicht berücksichtigten Mehrkosten keine vollständige Kostenneutralität für die Gemeinden garantieren kann.

Die beiden anderen Ausgleichsmassnahmen, nämlich die vollständige Übernahme der Finanzierung der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung und der Familienzulagen in der Landwirtschaft durch den Staat, bleiben unverändert. Für die Krankenversicherung stellt der Staatsrat fest, dass die geforderte vollständige Übernahme der gegenwärtigen Verwaltungsaufgaben der Gemeinden und des Mahnwesens durch den Staat nicht möglich ist. Dies würde die Schaffung eines kantonalen Krankenversicherungsamts bedingen, was bis zum Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008 nicht realisierbar ist. Der Staatsrat ist jedoch bereit, die Frage einer Kantonalisierung des Mahnwesens zu überdenken, je nachdem, wie sich die Angelegenheit auf Bundesebene entwickelt, wo diese Frage gegenwärtig zur Diskussion steht.

Angesichts der Ungewissheiten, die in Bezug auf die NFA im Allgemeinen und auf ihre finanziellen Auswirkungen im Besonderen bestehen, ist übrigens in der Vernehmlassung oft die Notwendigkeit einer Prüfung und ge-

benenfalls einer raschen Änderung der vorgeschlagenen Kompensation zur Sprache gekommen. Der Staatsrat hatte bereits in der in die Vernehmlassung geschickten Botschaft auf Verlangen des FGV versprochen, die vorgeschlagene Lösung schon nach zwei Jahren zu überprüfen. In Anbetracht der Vernehmlassungsergebnisse hält er es zur Klärung der Sachlage für sinnvoll, den Grundsatz dieser Überprüfung im Gesetz festzuschreiben. Näheres dazu siehe Kapitel 3.4.1 und 7.6.

## 2. FINANZIELLE FOLGEN DER NFA FÜR DEN KANTON

Die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens werden erst im Herbst 2007 bekannt sein. Die gegenwärtigen Überlegungen stützen sich auf die in der 3. NFA-Botschaft (*Botschaft vom 8. Dezember 2006*) zu den Bundesbeschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA veröffentlichten Ergebnisse der letzten NFA-Globalbilanz mit den Referenzjahren 2004 und 2005. Gegenüber dieser letzten Globalbilanz mit ausführlichen Informationen nach Aufgabenbereichen für jeden Kanton sind verschiedenste Vorbehalte und Korrekturen anzubringen, denn sie gibt die effektiven finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton nur teilweise wieder.

### 2.1 Ergebnisse der NFA-Globalbilanz 2004/05

Gemäss Globalbilanz 2004/05 entlastet die NFA den Kanton Freiburg finanziell um 30,9 Millionen gegenüber heute. Diese Entlastung ist das Ergebnis gegenläufiger Tendenzen, die in Tabelle 1 dargestellt sind. Einerseits führt die Abkehr vom bisherigen System für den Kanton zu Mehrkosten von 313,3 Millionen Franken, andererseits werden dem Kanton 275 Millionen Franken nicht zweckgebundene Mittel im Rahmen der neuen Ausgleichsgefässe im engeren Sinn und 69,2 Millionen Franken im Rahmen des Härteausgleichs (HA) zugeteilt.

Die Auswirkungen der Abkehr vom alten System lassen sich in drei Gruppen einteilen. Die im Rahmen der NFA erfolgte Aufgabenentflechtung führt insgesamt zu einer Mehrbelastung des Kantons im Umfang von 5,4 Millionen Franken. Die Reduktion des Kantonsanteils an der DBSt von gegenwärtig 30% auf die im Rahmen der NFA neu vorgesehenen 17% führt dann zu einer Einbusse von 38,3 Millionen Franken. Und schliesslich hat die systematische Abkehr vom Finanzkraftkriterium bei den Berechnungsschlüsseln für die Bundessubventionen und die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen eine Gesamteinnahmeneinbusse von 269,6 Millionen Franken zur Folge. Als Beispiel sei hier angeführt, dass die Aufgabe des Finanzkraftkriteriums beim Kantonsanteil an der Verrechnungssteuer zu einer Einbusse von 12,3 Millionen Franken und beim Kantonsanteil am Nationalbankgewinn zu einer Einnahmeneinbusse von 22,1 Millionen Franken führt.

Im Rahmen des neuen Systems würde der Kanton Freiburg 262,1 Millionen Franken aus dem Ressourcenausgleich und 12,9 Millionen Franken aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich erhalten. Er weist aber nicht die für den soziodemografischen Lastenausgleich erforderlichen strukturellen Charakteristika auf, der für städtische Kantone gedacht ist. Ausführlichere Informa-

tionen zu diesen verschiedenen Instrumenten finden sich im *Bericht Nr. 230 vom 8. November 2005* (1. Kapitel).

**Tabelle 1 Finanzielle Auswirkungen der NFA für den Kanton gemäss Globalbilanz 2004/05\***

Auswirkungen	in Mio. Franken
<i>Kosten für den Kanton mit der Aufhebung des alten Systems</i>	
Entflechtung	5,4
Reduktion Kantonsanteil an der DBSt	38,3
Abkehr vom Finanzkraftkriterium	269,6
<i>Neues System</i>	
Ressourcenausgleich	- 262,1
Soziodemografischer Lastenausgleich	0,0
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	- 12,9
Härteausgleich	- 69,2
<b>Gesamtauswirkungen des Übergangs zur NFA</b>	<b>- 30,9</b>

\* Quelle: 3. NFA-Botschaft, Anhang 10  
(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Ohne den Härteausgleich, bei dem es sich um einen Mechanismus handelt, der nachträglich zum ursprünglichen Projekt eingeführt wurde, um sicherzustellen, dass kein finanzschwacher Kanton durch den Übergang zur NFA schlechter gestellt wird als heute, hätte der Übergang zur NFA für den Kanton Mehrkosten von 38,3 Millionen Franken zur Folge. Dies ist insofern problematisch, als der Härteausgleich als temporäre Übergangshilfe konzipiert und betragsmässig begrenzt ist. Er kann höchstens 28 Jahre dauern (feste Dotierung während den ersten 8 Jahren, dann jährliche Reduktion um 5% während 20 Jahren). Ausserdem kann das eidgenössische Parlament alle 4 Jahre über die Fortführung des Härteausgleichs entscheiden. Das zentrale Instrument, dank dem die finanzielle Bilanz für den Kanton Freiburg gegenwärtig positiv ausfällt, wird also betragsmässig allmählich abnehmen und dann ganz verschwinden.

Ein Vergleich mit der vorhergehenden Globalbilanz ergibt folgendes Ergebnis: Gemäss Globalbilanz 2001/02 hätte die Abkehr vom alten System für den Kanton Freiburg zu Kosten von 251,7 Millionen Franken geführt. Gleichzeitig hätte das neue Finanzausgleichssystem dem Kanton insgesamt 298,5 Millionen Franken eingebracht (Ressourcenausgleich: 285,9 Millionen, geografisch-topografischer Lastenausgleich: 12,6 Millionen Franken). In den Jahren 2001/02 hätte der Kanton netto 2,6 Millionen Franken zum Härteausgleich beisteuern müssen. Der Übergang zur NFA hätte den Kanton Freiburg in den Jahren 2001/02 um insgesamt 44,1 Millionen Franken entlastet. Das Gesamtergebnis für den Kanton hat sich also zwischen der vorletzten und der letzten Globalbilanz verschlechtert. Der Vergleich der Saldi vor HA ist besonders besorgniserregend, mit einer Veränderung von einer Entlastung von 46,7 Millionen für 2001/02 zu einer Mehrbelastung von 38,3 Millionen für 2004/05, also insgesamt einer Verschlechterung um 85 Millionen Franken.

## 2.2 Vorbehalte und Korrekturen bezüglich NFA-Globalbilanz 2004/05

Die Zahlen der Globalbilanz 2004/05 sind mit Vorsicht zu geniessen, namentlich aus folgenden Gründen:

- Es handelt sich um vorläufige Zahlen, die von den eidgenössischen Räten bei ihren Beratungen über die 3. NFA-Botschaft noch geändert werden können.
- Es handelt sich um vergangenheitsbezogene Daten, die Auskunft darüber geben, welche Auswirkungen die NFA beim – hypothetischen – Inkrafttreten in den Referenzjahren (2004/05) gehabt hätte, aber nicht die konkreten Auswirkungen angeben, die die NFA bei ihrem am 1. Januar 2008 vorgesehenen Inkrafttreten haben wird.
- Kontrollen der Kantonsverwaltung haben ergeben, dass die von der NFA-Projektleitung angeführten Zahlen gewisse Kosten, die der Kanton künftig zu tragen hat, um insgesamt rund 3 Millionen unterschätzen. Im Rahmen der verschiedenen Vernehmlassungen zur Globalbilanz 2004/05 wurden wiederholt erfolglos Korrekturen verlangt.
- Bei den Kantonsanteilen am Nationalbankgewinn rechnet die Globalbilanz mit einem fiktiven Betrag von 1,1 Milliarden Franken. Dieser Betrag, der dem langfristigen Ausschüttungspotential der Schweizerischen Nationalbank (SNB) besser entsprechen soll, liegt deutlich unter den 1,666 Milliarden Franken, die die bis 2012 geltende Gewinnausschüttungsvereinbarung den Kantonen garantiert. Aufgrund dieser Differenz wurden die Einnahmeneinbussen der finanzschwachen Kantone im Rahmen der NFA unterschätzt, und zwar für den Kanton Freiburg um rund 11 Millionen Franken. Diesbezüglich sind ebenfalls vergeblich Korrekturen verlangt worden.
- Die Globalbilanz gibt nur Auskunft über die direkten finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA (Änderung der Finanzströme zwischen Bund und Kantonen). Andere einschneidende Auswirkungen der NFA sind nicht berücksichtigt. Dazu zählen beispielsweise die administrativen Auswirkungen der NFA (kurz- und mittelfristig grösserer Arbeitsaufwand, Einstellung von Personal).
- Die Auswirkungen einer intensiveren interkantonalen Zusammenarbeit oder anderer Finanzierungsmodalitäten der gegenwärtigen Zusammenarbeit sind ebenfalls nicht berücksichtigt. Nach einer am Rande der NFA-Globalbilanz 1998/99 durchgeführten Schätzung musste für die Vertiefung der interkantonalen Zusammenarbeit mittel- bis langfristig mit Kosten von 5 Millionen Franken im Staatsvoranschlag gerechnet werden (*Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Tabelle 7.5, S. 2503*).
- Ausserdem sind die Übergangseffekte der NFA nicht in die Globalbilanz miteinbezogen (nach altem Recht eingegangene Verpflichtungen, die sich aber über das Inkrafttreten der Neugestaltung hinaus auswirken). Diese Problematik, die vor allem den Bereich der IV betrifft, zu dessen Finanzierung die Gemeinden beitragen, war Gegenstand von Verhandlungen zwischen Bund und Kantonen. Der in der 3. NFA-Botschaft (Kapitel 1.8.3.1) vorgeschlagene Kompromiss hat für den Kanton im Jahr 2008 zusätzlich einmalige Mehrkosten von 5,2 Millionen Franken zur Folge. Gemäss

der zum Zeitpunkt der Verpflichtungen geltenden Gesetzgebung wird dieser Betrag hälftig zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt.

### 2.3 Effektive finanzielle Auswirkungen für den Kanton

Tabelle 2 fasst die verschiedenen Elemente zusammen, die bei der Messung der effektiven finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton Freiburg berücksichtigt werden müssen. Bei den angegebenen Beträgen handelt es sich um Richtwerte. Sie können unterschiedlich interpretiert werden und sind mit verschiedenen Ungewissheiten behaftet, so dass sie nicht ohne weiteres addiert werden können. Aus Tabelle 2 geht aber dennoch hervor, dass die effektive Schlussbilanz nahezu ausgeglichen ausfallen dürfte und im schlimmsten Fall mit einer Verschlechterung um rund 8 Millionen Franken zu rechnen ist.

**Tabelle 2 Finanzielle Auswirkungen 2004/05 der NFA für den Kanton**

Zu berücksichtigende Elemente	in Mio. Franken
Bilanz 2004/05 nach Schätzung des Bundes	- 30,9
Unterschätzung der Belastung in der Bilanz 2004/05	3,0
Unterschätzung der Kantonsanteile am Nationalbankgewinn in der Bilanz 2004/05	11,0
Vertiefung der interkantonalen Zusammenarbeit	5,0
Anstellung von zusätzlichem Personal	2,5
Schwankungspotential des Ressourcenausgleichs	± 17,4

(+) Belastung Kanton; (-) Entlastung Kanton

Die Erklärungen zu diesen verschiedenen Elementen finden sich hauptsächlich im vorhergehenden Kapitel. Zusätzlich zu berücksichtigen ist das grosse Schwankungspotential des Ressourcenausgleichs, das Instrument, mit welchem dem Kanton in Zukunft die nicht zweckgebundenen Bundesmittel zur Hauptsache zugeteilt werden. Nach den von der NFA-Projektleitung durchgeführten Simulationen beträgt die durchschnittliche jährliche Veränderung der Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs 1998–2006 unter der Annahme, dass die NFA im Jahr 1998 in Kraft getreten wäre, für den Kanton Freiburg +/- 17,4 Millionen (3. NFA-Botschaft, Tabelle 8). Geht man davon aus, dass sich die künftigen Veränderungen in einem ähnlichen Bereich bewegen, heisst dies konkret, dass der Kanton im schlimmsten Fall von einem Jahr zum andern mit einem Rückgang der vom Bund zugeteilten nicht zweckgebundenen Mittel um 34,8 Millionen rechnen müsste.

### 2.4 Schätzungen 2008

Die Jahre 2004 und 2005 sind die letzten beiden Jahre, für die es ausführliche Zahlen der finanziellen Auswirkungen der NFA nach Aufgabenbereichen und Kantonen gibt. Auf Bundesebene wird keine neue NFA-Globalbilanz mehr berechnet werden. Zwischen der letzten NFA-Globalbilanz und dem auf den 1. Januar 2008 festgesetzten Inkrafttreten der NFA werden somit drei Jahre liegen. Der Staatsrat ist sich dieser unbefriedigenden Tatsache bewusst, die namentlich bei den ersten Diskussionen mit

dem Freiburger Gemeindeverband angesprochen wurde (Kapitel 1.4.1). Er hat deshalb beschlossen, im Rahmen dieser Botschaft Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen der NFA im Jahr 2008 vorzulegen. Diese Schätzungen sind allerdings heikel. Es müssen viele Unbekannte berücksichtigt, Überlegungen zu den zu Grunde zu legenden unvollständigen und provisorischen Zahlen gemacht und verschiedene Hypothesen aufgestellt werden. Besonders schwierig gestaltet sich die Berechnung der Auswirkungen der Abkehr vom gegenwärtigen Finanzausgleichssystem.

Die NFA-Projektleitung ihrerseits hat aufgrund verschiedener technischer Schwierigkeiten und der Terminvorgaben für die Umsetzung der NFA auf eine Berechnung einer NFA-Globalbilanz 2008 nach Kantonen verzichtet. Sie hat sich auf ausführliche Schätzungen der Veränderung der neuen Ausgleichsgefässe beschränkt, wobei diese Schätzungen ihrerseits auf den geschätzten kantonalen Ressourcenindizes für das Jahr 2006 beruhen. Gemäss diesen Schätzungen, die mit grösster Vorsicht zu interpretieren sind, könnten dem Kanton Freiburg im Jahr 2008 281,9 Millionen Franken als Ressourcenausgleich und 14,1 geografisch-topografischer Lastenausgleich ausbezahlt werden (3. NFA-Botschaft, S. 679–680). Der Betrag des HA seinerseits dürfte unverändert bleiben und 69,2 Millionen Franken ausmachen. Dem Kanton würden also nicht zweckgebundene Mittel von insgesamt 365,2 Millionen Franken zugewiesen. Die definitiven Berechnungen auf der Grundlage der Ressourcenindizes 2007 werden erst im Herbst 2007 im Rahmen einer Verordnung des Bundesrates veröffentlicht.

Die NFA-Projektleitung hat übrigens ausgehend von den Zahlen des ersten Jahres des Finanzplans des Bundes für die Jahre 2008–2010 die Auswirkungen der NFA nach Aufgabenbereichen berechnet, allerdings für die Kantone insgesamt (3. NFA-Botschaft, Anhang 1, S. 743–744). Sie konnte die markanten Unterschiede, die von einem Kanton zum anderen bestehen können, nicht berücksichtigen. Im Rahmen der ersten Arbeiten für den Staatsvoranschlag 2008 hat die Finanzverwaltung die Auswirkungen der Abkehr vom gegenwärtigen Ausgleichssystem im Jahr 2008 berücksichtigt und sich dabei auf die Zuwachsraten abgestützt, die sich aus den globalen Schätzungen der NFA-Projektleitung ergeben. Nach diesen Hochrechnungen würde sich die Mehrbelastung des Kantons im Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA auf 363,8 Millionen Franken belaufen. Dies bedeutet eine Zunahme um 50,3 Millionen Franken gegenüber den Zahlen der NFA-Globalbilanz 2004/05. Ein besonders starker Zuwachs wäre in folgenden Bereichen zu verzeichnen: Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Einrichtungen für Behinderte, Ergänzungsleistungen, Sonderschulung.

Zusammengefasst und ausgehend von diesen Schätzungen ergäbe sich aus der NFA-Globalbilanz 2008 eine Entlastung für den Kanton Freiburg von insgesamt 1,6 Millionen Franken. Dies würde eine Verschlechterung um 29,3 Millionen Franken gegenüber dem in Tabelle 1 dargestellten Ergebnis der NFA-Globalbilanz 2004/05 bedeuten. Diese Zahl muss noch entsprechend den in Tabelle 2 aufgeführten verschiedenen Elementen korrigiert werden. Berücksichtigt man diese Korrekturen, dann könnte der Übergang zur NFA im schlimmsten Fall zu einer Mehrbelastung für den Kanton von 37,3 Millionen Franken im Jahr 2008 führen. Da von den Gemeinden ein Beitrag von rund 3,5 Millionen Franken verlangt wird (Tabelle 6), bedeutet dies, dass sich die Nettomehrbelas-

stung für den Staat mit dem Übergang zur NFA im Jahr 2008 auf 33,8 Millionen Franken belaufen würde. Die Schätzungen 2008 weisen also auf eine erhebliche Verschlechterung der finanziellen Bilanz nach Inkrafttreten der NFA hin.

### 3. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DER NFA FÜR DIE GEMEINDEN

Die NFA hat nicht nur Auswirkungen für den Bund und die Kantone, sondern auch für die Gemeinden, bei denen organisatorische, gesetzliche oder finanzielle Anpassungen erforderlich sein können. In dieser Botschaft wird nur auf die finanziellen Fragen eingegangen. Im Vergleich zur gegenwärtigen Aufgabenteilung und den gegenwärtigen Finanzierungsschlüsseln führt die NFA für die Gemeinden zu erheblichen Mehrkosten, wenn keine kompensatorischen Massnahmen ergriffen werden. Dieses Kapitel zeigt auf, welche Aufgabenbereiche betroffen sind und um welche Beträge es dabei geht.

#### 3.1 Betroffene Aufgabenbereiche

Die Auswirkungen der NFA auf die 39 auf kantonaler Ebene betroffenen Aufgabenbereiche sind in Anhang 1 des *Berichts Nr. 230 vom 8. November 2005 über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton Freiburg* beschrieben. Auf der Grundlage der geltenden kantonalen Gesetzgebung ergeben sich in elf dieser Bereiche finanzielle Auswirkungen für alle Gemeinden. Bevor im folgenden Kapitel auf die fraglichen Beträge eingegangen wird, hier ein kurzer Überblick über die mit der NFA einhergehenden Änderungen in den betreffenden Bereichen:

- *Arbeitslosenversicherung*: Aufhebung des Finanzkraftkriteriums bei der Berechnung der Kantonsbeiträge an die Kosten der Arbeitsmarktmassnahmen. Auf der Grundlage der Globalbilanz 2004/05 erhöhen sich die vom Kanton zu leistenden Beiträge. Diese Erhöhung überwälzt sich auf die Gemeinden, da diese den Beschäftigungsfonds zu 50% mitfinanzieren. Die Auswirkungen der NFA in diesem Bereich variieren künftig je nach Wirtschaftskonjunktur und Anzahl Arbeitsloser.
- *Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten*: Die vereinbarte Entflechtung führt zum vollständigen Rückzug des Bundes und somit zum Wegfall der entsprechenden Bundesbeiträge. Die Kantone haben hier die Kosten für allfällige Massnahmen, die sie als notwendig erachten, vollumfänglich zu übernehmen. Im Kanton Freiburg beteiligen sich die Gemeinden an der Finanzierung der Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten.
- *Regionalverkehr*: die Teilentflechtung der Aufgaben und der Wegfall des Finanzkraftkriteriums bei der Berechnung der Transferzahlungen des Bundes führen zu einer Kürzung der Bundesbeiträge im Regionalverkehr. Die Ausgaben des Staates und der Gemeinden, die sich zu 40% an den vom Kanton gewährten Betriebsentschädigungen beteiligen, werden dementsprechend ansteigen.
- *Hilfe und Pflege zu Hause*: Hier ist eine Teilentflechtung vorgesehen. Der Bund subventioniert nur noch die privaten Organisationen für deren gesamtschweizerische

Tätigkeiten. Die Bundessubventionen für die kantonalen und kommunalen Tätigkeiten werden gestrichen.

- *Prämienverbilligung in der Krankenversicherung*: Die NFA sieht eine pauschale Beteiligung des Bundes mit 25 Prozent der Gesundheitskosten der obligatorischen Krankenversicherung für 30 Prozent der Bevölkerung vor. Dies bedeutet einen Rückgang der diesbezüglichen Bundessubventionen und eine Zunahme der entsprechenden Ausgaben des Kantons. Würde der gegenwärtige Finanzierungsschlüssel nicht geändert (siehe Vorschlag unter 3.4.3), hätte dies auch eine erhebliche Zunahme der Gemeindeausgaben zur Folge.
- *Sonderschulung*: Die IV zieht sich vollständig aus dem Sonderschulbereich zurück. Die Kantone müssen die bisherigen Leistungen der IV während mindestens 3 Jahren weiterführen und ab 2011 ihr eigenes kantonales Konzept umsetzen. Die kantonalen Ausgaben werden stark zunehmen, um den Wegfall der Subventionen der IV zu kompensieren. Insofern die Gemeinden 55% der Kosten der Schuldienste und 55% der Sonderschulung in Heimen tragen, werden ihre Ausgaben ebenfalls steigen.
- *Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, geschützte Werkstätten und Tagesstätten*: Hier wurde eine vollständige Entflechtung beschlossen. Diese Aufgabe wird künftig vollständig von den Kantonen übernommen. Die Kantone müssen die bisherigen Leistungen der IV während mindestens 3 Jahren weiterführen und ab 2011 ihr eigenes kantonales Konzept umsetzen. Die kantonalen Ausgaben in diesem Bereich werden stark ansteigen. Diese Zunahme wirkt sich auch auf die Gemeinden aus, die 55% der entsprechenden Kosten finanzieren.
- *AHV/IV-Ergänzungsleistungen*: Die NFA führt zu einer teilweisen Aufgabenentflechtung bei den Ergänzungsleistungen. Der allgemeine Existenzbedarf wird durch den Bund gedeckt, mit Mitfinanzierung zu 3/8 durch die Kantone. Die Kantone tragen zudem ausschliesslich die zusätzlichen Heimkosten sowie die Krankheits- und Behinderungskosten. Diese neue Aufgabenteilung führt auch zu Mehrkosten für die Gemeinden, die gegenwärtig 25% der Kosten bei den Ergänzungsleistungen tragen, falls der in Kapitel 3.4.3 formulierte Vorschlag nicht berücksichtigt wird.
- *Individuelle Leistungen der AHV*: Die Finanzierung der individuellen Leistungen der AHV geht vollumfänglich an den Bund über. Die Kantone werden in diesem Bereich vollständig entlastet. Dasselbe gilt für die Gemeinden, die bisher 50% dieser Kosten getragen haben. Da die Schlussabrechnungen der Beiträge der Kantone an die AHV üblicherweise Ende des ersten Quartals des folgenden Jahres ausgestellt werden, kann es sein, dass dem Kanton im Jahr 2008 noch ein Restbetrag fakturiert wird. So soll ein Betrag von 500 000 Franken, hälftig aufzuteilen zwischen Staat und Gemeinden, im Voranschlag 2008 eingestellt werden. Dabei handelt es sich um eine Vorsichtsmassnahme. Es könnte aber auch sein, wie dies schon mehrmals geschehen ist, dass die von Freiburg geleisteten Anzahlungen für das Jahr 2007 höher sind als der Beitrag, der schlussendlich verlangt wird, und dem Kanton somit etwas zurückerstattet wird.
- *Individuelle Leistungen der IV*: Der Bund übernimmt vollumfänglich die Finanzierung der individuellen Leistungen der IV (ausgen. die Kosten für die Son-

derschulung). Der Kanton und die Gemeinden, die sich bisher die entsprechenden Kosten teilen, werden hier entlastet. Wie bei der AHV könnte dem Kanton im Rahmen der im Frühjahr 2008 ausgestellten Schlussabrechnung noch ein Restbetrag für 2007 fakturiert werden. So soll vorsichtshalber ein zwischen Staat und Gemeinden aufzuteilender Betrag von 1 Million Franken im Voranschlag 2008 eingestellt werden. Dazu werden einmalige Kosten von 5,2 Millionen kommen (nach der 3. NFA-Botschaft, Kapitel 1.8.3.1), die zur Lösung der Übergangsprobleme in Zusammenhang mit dem für die IV geltenden Nachzahlungssystem gedacht sind (siehe Kapitel 2.2).

- **Familienzulagen in der Landwirtschaft:** Die NFA ändert die Berechnungskriterien für die Kantonsbeiträge. Die Änderungen wirken sich für den Kanton Freiburg leicht positiv aus (Entlastung um 68 000 Franken gemäss Globalbilanz 2004/05, zu je 50% für den Staat und die Gemeinden).

Die NFA betrifft auch die Stipendien und Studiendarlehen, ein Bereich, in dem einige Gemeinden gegenwärtig auf freiwilliger Basis tätig werden. Auf die finanziellen Auswirkungen der NFA in diesem Bereich wird im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen eingegangen, die noch in diesem Jahr im Grossen Rat beraten wird. Je nach berücksichtigter Variante wird diese Revision zu einer geringfügigen Mehrbelastung (373 000 Franken) oder einer vollständigen Entlastung für die Gemeinden führen.

### 3.2 Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden gemäss NFA-Globalbilanz 2004/05

Tabelle 3 stellt die finanziellen Auswirkungen der NFA für die freiburgischen Gemeinden nach Aufgabenbereichen dar. Den Berechnungen wurde die NFA-Globalbilanz 2004/05 zugrunde gelegt, die die letzten Detailinformationen nach Aufgabenbereichen und Kantonen liefert. Die Beträge zeigen die Auswirkungen, die das Inkrafttreten der NFA zu diesem Zeitpunkt und ohne Änderung der geltenden kantonalen Rechtsgrundlagen gehabt hätte.

**Tabelle 3 Finanzielle Auswirkungen der NFA für die Gemeinden gemäss NFA-Globalbilanz 2004/05**

Kosten und Einsparungen	in 1000.-
<i>Belastung</i>	
Anteil an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	378
Subvention für die Sanierung von Wohnungen in Berggebieten	10
Anteil der Gemeinden an den Abgeltungen für die Unternehmen des Regionalverkehrs	6 238
Kantonsbeiträge für die spitalexterne Krankenpflege und die Familienhilfe	2 926
Subventionen zur Verbilligung der Prämien in der Krankenversicherung	31 048
Subventionen für behinderte Minderjährige in Sonderschulen	11 160
Individuelle Leistungen der IV in den Sonderschulen	9 612
Subventionen für Behindertenheime	32 638
AHV/IV-Ergänzungsleistungen	3 122
<i>Entlastung</i>	
Anteil der Gemeinden an der Finanzierung der AHV und der IV	- 25 301
Anteil der Gemeinden an der Finanzierung der eidgenössischen Familienzulagen	- 34
<b>Saldo der geschätzten finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden</b>	<b>71 797</b>

Ein hypothetischer Übergang zur NFA im Zeitraum 2004/05 ohne eine Anpassung der gegenwärtigen Verteilungsschlüssel und ohne kompensatorische Massnahmen hätte für die Gemeinden zu einer Mehrbelastung von rund 71,8 Millionen Franken geführt, das heisst 5,8% ihres gesamten Ertrags der Laufenden Rechnung für die Referenzjahre. Dies zeigt, wie wichtig und dringend es ist, Kompensationsmassnahmen vorzuschlagen.

### 3.3 Schätzungen 2008

Die Schätzungen der Finanzverwaltung zu den Auswirkungen der Abkehr vom geltenden Ausgleichssystem im Jahr 2008 (siehe Kapitel 2.4) können dazu verwendet werden, die Auswirkungen der NFA für die Gemeinden bei ihrem Inkrafttreten abzuschätzen. Unter Vorbehalt der oben erwähnten Unsicherheitsfaktoren dürfte die Mehrbelastung, die die Gemeinden im Jahr 2008 zu tragen hätten, wenn ihnen keinerlei Kompensation gewährt würde, 83,6 Millionen Franken betragen. Dies käme einer Zunahme um 11,8 Millionen Franken gegenüber der Berechnung auf der Grundlage der NFA-Globalbilanz 2004/05 gleich, die in Tabelle 3 dargestellt sind.

Wie der Kanton (Kapitel 2.4) hätten auch sie eine markante Zunahme in den Aufgabenbereichen Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Einrichtungen für Behinderte, Ergänzungsleistungen und Sonderschulung zu verzeichnen. Im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause wäre auch eine etwas grössere Mehrbelastung zu verzeichnen. Die Belastung bei der Arbeitslosenversicherung würde hingegen stabil bleiben und beim Regionalverkehr wäre sie sogar rückläufig. Die erwarteten Entlastungen für die individuellen Leistungen der AHV und der IV würden stark ansteigen.

Die «Auswirkung NFA» der ersten in Tabelle 4 (Kapitel 3.4.3) aufgeführten Kompensationsmassnahmen a und b würde sich gleichläufig entwickeln wie die oben angesprochene in den Bereichen Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligung in der Krankenversicherung. Sie würde sich auf insgesamt rund 42,5 Millionen Franken belaufen, das sind 8,4 Millionen Franken mehr als der auf der Grundlage der NFA-Globalbilanz 2004/05 berechnete Betrag. Wie sich über die «Auswirkung NFA» hinaus die finanziellen Netto-Auswirkungen der NFA für die Gemeinden im Jahr 2008 ausnehmen und wie sie sich gegenüber der Berechnung 2004/05 entwickeln, wird in Tabelle 5 aufgezeigt (Kapitel 3.5).

### 3.4 Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden

#### 3.3.1 Grundprinzipien

Der Staatsrat hatte sich auf der Grundlage der NFA-Globalbilanzen 1998/99 und 2001/02 für eine insgesamt kostenneutrale Umsetzung der NFA für die Gemeinden eingesetzt. Er hatte aber auch klargestellt, dass dieser Grundsatz unter dem Vorbehalt einer Verschlechterung der Globalbilanz für den Kanton gelte. Die Ausführungen am Schluss von Kapitel 2.1 und in Kapitel 2.3 zeigen eine deutliche Verschlechterung zwischen den Globalbilanzen 2001/02 und 2004/05. Sie weisen auch darauf hin, dass diese Bilanzen kein vollständiges Bild zeigen und dass sogar ein insgesamt negatives Gesamtergebnis für den Kanton zu befürchten ist. Die Schätzungen in Kapitel 2.4 zeigen, dass wahrscheinlich mit einer weiteren Verschlechterung bis zum tatsächlichen Inkrafttreten der

NFA am 1. Januar 2008 zu rechnen ist. In Anbetracht dieser markanten Verschlechterung kann der Staatsrat somit nicht am Grundsatz der Kostenneutralität für die Gemeinden festhalten.

Die vorgeschlagene Lösung besteht in gezielten Anpassungen der Aufteilung der Verantwortlichkeiten und/oder der Finanzierung von Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden. Diese Anpassungen, die als weiterer Schritt in Richtung Entflechtung zu sehen sind, sollen sich auf einige wenige Aufgaben beschränken, bei denen es um bedeutende Beträge geht. Zu viele kleine Korrekturmaßnahmen, die gemessen am Ergebnis zu einem unverhältnismässigen Arbeitsaufwand in der Kantonsverwaltung führen könnten, sind zu vermeiden. Ebenso sind die relativ kurzen Fristen für die Umsetzung der NFA zu berücksichtigen, die wenige und leicht durchführbare Anpassungen notwendig machen. Die vorgeschlagenen Massnahmen dürfen überdies nicht den laufenden Überlegungen auf interkantonaler Ebene, namentlich im Bereich der Sonderschulung und der Behindertenheime entgegenlaufen.

In Anbetracht der Ungewissheiten, die im Zusammenhang mit der NFA im Allgemeinen und im Besonderen hinsichtlich der Beträge, die der Kanton künftig erhalten soll, noch bestehen, ist der Staatsrat der Auffassung, dass die gewählte Lösung periodisch neu geprüft werden muss. Um den Forderungen des Vorstands des Freiburger Gemeindeverbands zu entsprechen, wird diese Überprüfung schon nach zwei Jahren erfolgen, auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse 2008 und 2009. Darauf wird in Kapitel 7.6 weiter oben genauer eingegangen. Die Auswirkungen des künftigen interkommunalen Finanzausgleichs sollen zu dem Zeitpunkt dann in die Überlegungen miteinbezogen werden. Wahrscheinlich muss nach Ablauf der ersten Umsetzungsphase der NFA (2008–2011) eine erneute Überprüfung stattfinden, je nach den Beschlüssen auf Bundesebene über die neue Dotierung der verschiedenen von der NFA vorgesehenen Ausgleichsgefässe. Diese Dotierung wird nämlich alle vier Jahre von den eidgenössischen Räten anhand eines Wirksamkeitsberichts überprüft.

Der Staatsrat ist ferner der Ansicht, dass bei der Festsetzung der Kompensation der Verschlechterung der finanziellen Bilanz der NFA gemäss den Schätzungen 2008 und gewissen kürzlich durchgeführten Reorganisationen Rechnung zu tragen ist, die zu wiederkehrenden Entlastungen für die Gemeinden geführt haben. Diese Reorganisationen, zu denen er angekündigt hatte, dass in absehbarer Zeit und zwar namentlich bei der Umsetzung der NFA kompensatorische Massnahmen nötig seien, betreffen namentlich das Strassengesetz, das Zivilstandsgesetz, das Gesetz über die Entsorgung tierischer Abfälle und das Gesetz über die Gerichtsorganisation. Diese Gesetzesänderungen ergeben nach vorsichtigen Schätzungen für die Gemeinden eine jährlich wiederkehrende finanzielle Entlastung von rund 5 Millionen Franken.

### 3.4.2 Kompensationsbetrag

Ausgehend von den Zahlen der NFA-Globalbilanz 2004/05 hätte der Übergang zur NFA für die Gemeinden Mehrkosten in der Höhe von 71,8 Millionen Franken zur Folge gehabt (Tabelle 3). Nach den Schätzungen für das Jahr 2008 in Kapitel 3.3 dürfte die Mehrbelastung der Gemeinden demgegenüber noch um 11,8 Millionen Franken zunehmen, wovon allein 8 Millionen Franken

auf die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung entfallen.

Die Beträge der NFA-Globalbilanz 2004/05 und der Schätzungen 2008 bilden die Grundlage für die Überlegungen zur Festsetzung des den Gemeinden gewährten Kompensationsbetrags. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass anschliessend daran zwei Korrekturfaktoren berücksichtigt werden müssen. Erstens führen die kürzlich zugunsten der Gemeinden durchgeführten Reorganisationen, die im vorhergehenden Kapitel erwähnt wurden, zu wiederkehrenden Mehraufwendungen für den Staat im Betrag von 5 Millionen Franken, die nicht unberücksichtigt gelassen werden können. Zweitens muss das Schwankungspotenzial des Ressourcenausgleichs ( $\pm 17,4$  Millionen Franken jährlich) berücksichtigt werden, wobei daran zu denken ist, dass die Beträge, die der Staat als Ressourcenausgleich erhält, weitgehend bestimmen, inwieweit er in der Lage ist, die finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden zu kompensieren.

Demzufolge schlägt der Staatsrat vor, den Gemeinden eine finanzielle Kompensation in der Höhe von 65,4 Millionen Franken auf der Grundlage der Rechnungsjahre 2004/05 zu gewähren (Tabelle 4). Mit den gleichen Kompensationsmodalitäten würde der fragliche Betrag wie weiter unten erklärt im Jahr 2008 rund 80 Millionen Franken ausmachen.

### 3.4.3 Modalitäten der vorgeschlagenen Kompensation

In der folgenden Tabelle 4 sind die vom Staatsrat vorgeschlagenen Kompensationslösungen dargestellt. Sie kommen in der Übernahme gewisser Gemeindelasten durch den Staat zum Ausdruck.

In der ersten Spalte von Tabelle 4 sind die betroffenen Aufgabenbereiche aufgeführt. Spalte 2 beschreibt kurz die in Betracht gezogenen Massnahmen. Die Spalten 3, 4 und 5 geben Aufschluss über die Entlastung zu Gunsten der Gemeinden im Falle der Umsetzung dieser Massnahmen. In Spalte 3 ist der durchschnittliche jährliche Beitrag der Gemeinden für die Rechnungsjahre 2004/05 gemäss Staatsrechnung aufgeführt. Dieser Beitrag würde im Rahmen der vorgeschlagenen Massnahmen entfallen, da diese Aufgaben vollständig vom Kanton finanziert werden. Dies hätte eine Entlastung für die Gemeinden zur Folge. Spalte 4 zeigt die finanzielle Auswirkung der Massnahme entsprechend den Zahlen der Globalbilanz 2004/05. Bei der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung hätte die NFA für die Gemeinden nach geltender Gesetzgebung zu einer Mehrbelastung um 31,048 Millionen Franken geführt. Indem der Kanton diesen Betrag übernimmt, ermöglicht er den Gemeinden Einsparungen im gleichen Umfang. Spalte 5, die sich aus dem Zusammenschluss der Spalten 3 und 4 ergibt, gibt somit für jede einzelne Massnahme die Gesamtentlastung der Gemeinden an.

**Tabelle 4 Massnahmen zur Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden, 2004/05 und 2008**

Aufgabenbereich	Vorgeschlagene Massnahme	Entlastung für die Gemeinden <sup>1</sup> (Mio. Franken)			
		2004/05			Schätzungen 2008
		Gegenwärtige Belastung <sup>2</sup>	Auswirkung NFA <sup>3</sup>	Total	Total
1	2	3	4	5 = 3 + 4	6
a. AHV/IV-Ergänzungsleistungen	Vollständige Übernahme der Finanzierung der Ergänzungsleistungen und der entsprechenden Verwaltungskosten durch den Staat	20,2	3,1	23,3	27,5
b. Krankenversicherung	Vollständige Übernahme der Finanzierung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung durch den Staat (Art. 10 Abs. 2 KVGG)	10,2	31,0	41,2	51,7
c. Familienzulagen in der Landwirtschaft	Übernahme der gesamten Finanzierung durch den Staat	0,9	-	0,9	0,9
<b>Total</b>		<b>31,3</b>	<b>34,1</b>	<b>65,4</b>	<b>80,1</b>

<sup>1</sup> Aufwandsenkung oder Ertragssteigerung; <sup>2</sup> gemäss Staatsrechnung 2004/05; <sup>3</sup> gemäss NFA-Globalbilanz 2004/05

Mit denselben Berechnungsmodalitäten beliefen sich die Kompensationsmassnahmen auf insgesamt 80,6 Millionen Franken im Jahr 2008 (Spalte 6). Diese Zunahme ergibt sich aus den Veränderungen, mit denen bei der Massnahme a) und vor allem b) zu rechnen ist. Die Beträge für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, und damit die entsprechenden kompensatorischen Auswirkungen, dürften bis 2008 nämlich um etwa 10,5 Millionen Franken zunehmen (wovon allein 8 Millionen Franken allein für die Auswirkungen NFA).

Nach Artikel 14 Bst. b und 15 des *Gesetzes vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung* (SGF 841.3.1) wird die Beteiligung des Kantons an der Finan-

zierung der AHV/IV-EL zwischen dem Staat (75%) und den Gemeinden (25%) aufgeteilt. Dieser Verteilschlüssel gilt auch für die Verwaltungskosten für die AHV/IV-EL. Der Staatsrat schlägt vor, in einer Übergangsperiode von 3 Jahren die gesamte Finanzierung der EL und der Verwaltungskosten zu übernehmen, ohne jedoch etwas am aktuellen Antrags- und Entscheidungsverfahren und den Verantwortlichkeiten der Gemeinde zu ändern. Dieser Vorschlag erfordert eine Übergangsbestimmung in Artikel 22 des Referenzgesetzes. Näheres dazu siehe Kapitel 7.4. Falls diese Lösung nach der Übergangsperiode auf Dauer vorzusehen wäre, müssten auch gewisse Bestimmungen der *Ausführungsverordnung vom 19. März 1971 zum Gesetz vom 16. November 1965* (SGF 841.3.11) geändert werden.

Die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung wird gegenwärtig von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert. Nach Artikel 10 Abs. 3 des *Ausführungsgesetzes vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG)* erstatten die Gemeinden dem Kanton 55% des Kantonsbeitrags und der Verwaltungskosten, die der kantonalen AHV-Ausgleichskasse entstehen. Der Staatsrat schlägt vor, hier die gesamte Finanzierung zu übernehmen, ohne aber an das für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung eingeführte Verfahren und die Verantwortlichkeiten, insbesondere bei den Kontrollen, für die gegenwärtig die Gemeinden zuständig sind, zu rühren. Dieser Vorschlag führt zur Aufhebung von Artikel 10 Abs. 3 KVGG. Er stellt einen neuen Schritt in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dar, in Übereinstimmung mit der kürzlich erfolgten Kantonalisierung des Spitalnetzes. Da die Spalkosten eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Höhe der Krankenversicherungsprämien spielen und der Kanton künftig über die notwendigen Befugnisse verfügt, um auf einen nicht unbedeutenden Teil der Kosten Einfluss zu nehmen, scheint es gerechtfertigt, ihm die Finanzierung der Prämienverbilligung vollständig zu übertragen. Mit diesem Vorschlag entlastet der Staatsrat die Gemeinden von Ausgaben mit einem dynamischen Wachstum.

Bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft beläuft sich der gegenwärtige Anteil der Gemeinden ebenfalls auf die Hälfte des dem Kanton vom Bund in Rechnung gestellten Betrags, zuzüglich der Vollzugskosten. Es wird vorgeschlagen, die Gemeinden hier vollständig zu entlasten. Diese Massnahme würde über die direkten finanziellen Auswirkungen hinaus zu administrativen Vereinfachungen führen und würde die Kantonale Sozialversicherungsanstalt etwas entlasten, die keine Abrechnungen für die Gemeinden mehr erstellen müsste. Die vorgeschlagene Massnahme zieht keine Gesetzesänderung nach sich. Es müssen allerdings die folgenden Staatsratsbeschlüsse angepasst werden: *Beschluss vom 28. Dezember 1954 betreffend die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern (eidgenössische Regelung)* (SGF 836.52), *Beschluss vom 13. Dezember 1982 betreffend die Beteiligung der Gemeinden an den finanziellen Lasten der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und der Familienzulagen in der Landwirtschaft* (SGF 841.1.62), *Beschluss vom 18. April 1972 betreffend die Rechnungstellung und den Bezug der Beiträge der Gemeinden an die dem Kanton erwachsenden Lasten aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung, den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und den Familienzulagen*

lagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern (SGF 841.1.63).

### 3.5 Finanzielle Netto-Auswirkungen der NFA für die Gemeinden

Welche finanziellen Auswirkungen die NFA für die Gemeinden netto haben würde, wenn die Vorschläge des Staatsrates angenommen würden, ist der Tabelle 5 zu entnehmen. Kombiniert man die Angaben von Tabelle 3, Kapitel 3.3 und Tabelle 4 miteinander, so stellt man fest, dass die Mehrbelastung für die Gemeinden nach Globalbilanz 2004/05 6,4 Millionen Franken betragen würde (oder 0,5% ihres gesamten Ertrags der Laufenden Rechnung) bzw. nach den Schätzungen 2008 3,5 Millionen Franken (0,3% ihres gesamten Ertrags der Laufenden Rechnung).

**Tabelle 5 Finanzielle Netto-Auswirkungen des Übergangs zur NFA für die Gemeinden, in Millionen Franken**

Auswirkungen	2004/05	2008
Brutto-Auswirkungen <sup>1</sup>	71,8	83,6
Ausgleichsmassnahmen <sup>2</sup>	65,4	80,1
<b>Nettobelastung</b>	<b>6,4</b>	<b>3,5</b>

<sup>1</sup> siehe Tabelle 3 und Kapitel 3.3; <sup>2</sup> siehe Tabelle 4

### 3.6 Ausgleichsauswirkungen

In seinem Expertenbericht über den künftigen interkommunalen Finanzausgleich im Kanton Freiburg (*Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, RETEFRI, 2007, S. 218–219) beschäftigt sich Professor Bernard Dafflon mit der Frage der Auswirkungen der NFA auf die interkommunalen Ausgleichsauswirkungen. Eine vereinfachte Version der zu diesem Zweck aufgestellten Tabelle siehe weiter unten. Nur die von der NFA betroffenen Bereiche, die die Gemeinden betreffen und gegenwärtig eine Ausgleichswirkung haben, sind in Spalte 1 aufgeführt. Dies erklärt, weshalb die Liste weniger lang ist als in Tabelle 3, in der alle NFA-Bereiche mit Auswirkungen auf die Gemeinden, auch ohne Ausgleichsdimension, aufgeführt sind.

Tabelle 6 zeigt anhand der Angaben 2005, dass für eine unveränderte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit den aktuellen Verteilungsschlüsseln die NFA, die zu einer Erhöhung der Gemeindebeiträge führt, vor Kompensationsmassnahmen die Ausgleichswirkung um rund 2,1 Millionen steigern würde (Differenz zwischen den in den Spalten 5 und 3 angegebenen Totalen). Die vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen gleichen diese Ausgleichswirkung völlig aus und kehren sie sogar um. Sie führen insgesamt zu einer Verringerung der Ausgleichswirkung um rund 1 Million Franken.

**Tabelle 6 Interkommunale Ausgleichswirkung im Bereich der von der NFA betroffenen Aufgaben, 2005 in Franken**

Bereiche	Gegenwärtige Situation, ohne NFA		Theoretische Situation, mit NFA	
	Gemeindebeiträge	Finanzausgleichswirkung	Gemeindebeiträge	Finanzausgleichswirkung
1	2	3	4	5
AHV	8 336 571	378 044	0	0
IV	15 247 601	691 444	0	0
AHV/IV-EL	24 989 711	1 133 226	28 355 711	1 285 866
Familienzulagen Landwirtschaft	934 944	42 398	900 944	40 856
Krankenversicherung	10 147 365	460 160	41 330 365	1 874 237
Betriebskostenüberschuss Behindertenheime	34 392 362	1 559 615	67 892 362	3 078 763
Regionalverkehr:	5 733 004	112 187	12 027 004	235 352
<b>Total</b>	<b>99 781 558</b>	<b>4 377 073</b>	<b>150 506 386</b>	<b>6 515 075</b>
<b>Total nach Ausgleichsmassnahmen<sup>1</sup></b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>79 919 366</b>	<b>3 314 115</b>

<sup>1</sup> Vollständige Übernahme der Finanzierung der AHV/IV-Ergänzungleistungen, der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung und der Familienzulagen in der Landwirtschaft durch den Staat.

Quelle: DAFFLON Bernard, 2007, *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg*, S. 218–219 RETEFRI; Berechnung des Totals nach Ausgleichsmassnahmen von FinV beigefügt.

## 4. ÄNDERUNG DES SUBVENTIONSGESETZES

Die finanziellen Auswirkungen der NFA für unseren Kanton betreffen auch die kantonalen Subventionen. Die neue Aufgabenteilung und die Abkehr vom Finanzkraftkriterium führen zu einer markanten Reduktion der Bundesbeiträge in mehreren Subventionsbereichen. Die Übernahme gewisser Aufgabenbereiche durch den Bund kompensiert diese Auswirkungen nur unwesentlich, was zu einem erheblichen Anstieg der kantonalen Nettosubventionen führt.

Nach Artikel 21 Abs. 2 des Subventionsgesetzes beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über Subventionen, falls das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben 22% des gesamten kantonalen Steueraufkommens erreicht. Der Staatsrat regelt den Vollzug dieser Bestimmung im Einzelnen.

Im Zuge der Einrichtung des neuen Freiburger Spitalnetzes (FSN) wurde diese gesetzliche Obergrenze von bisher 25% auf gegenwärtig 22% herabgesetzt, um den finanziellen Auswirkungen der neuen Finanzierungsgrundsätze in Zusammenhang mit dem FSN Rechnung zu tragen (siehe *Botschaft Nr. 251 vom 13. März 2006 zum Entwurf des Gesetzes über das Freiburger Spitalnetz*). Damit konnte vermieden werden, dass ein «künstlicher» Subventionsspielraum geschaffen wird, was nicht im Sinne des Gesetzes und der Absicht des Gesetzgebers gewesen wäre.

Im vorliegenden Fall tritt genau das Gegenteil ein. Ohne Anpassung würde die gesetzliche Obergrenze der Nettosubventionen für Funktionsausgaben de facto überschritten. Ausgehend von den Voranschlagszahlen für das Jahr 2007 wurden verschiedene Modellrechnungen gemacht, um die Auswirkungen der NFA-Umsetzung ab dem Rechnungsjahr 2007 zu messen. Nach diesen Berechnungen erhöhen sich die Nettosubventionen um 101 Millionen Franken, was rund 32,62% des gesamten kantonalen Steueraufkommens entspricht.

Der Staatsrat schlägt ausserdem und nebst anderen Massnahmen (siehe Kapitel 3.4.3) vor, einen Teil der finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden durch eine Änderung der Finanzierung der Ergänzungsleistungen und der Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung zu kompensieren. Die Gemeinden werden sich demnach nicht mehr an der Finanzierung dieser Subventionen beteiligen. Die Aufhebung dieser Beteiligung führt demzufolge zu einem zusätzlichen Anstieg der Nettosubventionen für Funktionsausgaben im Betrag von 72,4 Millionen Franken gemäss an die NFA angepasstem Staatsvoranschlag 2007. Mit dieser Kompensation erhöht sich der Anteil der Nettosubventionen am gesamten kantonalen Steueraufkommen von 32,62% auf 40,15%.

Um dem vom Gesetzgeber bei der Festsetzung der Obergrenze von 22% (vorher 25%) vorgesehenen Handlungsspielraum Rechnung zu tragen, wird die neue Obergrenze bei 41% festgesetzt und Artikel 21 Abs. 2 des Subventionsgesetzes dementsprechend geändert. Mit diesem Spielraum, der 8,2 Millionen Franken entspricht, kann allfälligen unvorhergesehenen Auswirkungen bei der Berechnung der Nettosubventionen bei der Umsetzung der NFA Rechnung getragen werden.

Die hier vorgeschlagene Änderung ist die «arithmetische» Konsequenz der mit der NFA und den den Gemeinden vorgeschlagenen Kompensationen eingeleiteten Änderungen. Die Erhöhung der gesetzlichen Grenze der Nettosubventionen für Funktionsausgaben wirkt sich überhaupt nicht auf das Gesamtvolumen der insgesamt ausgerichteten Subventionen aus. Diese Subventionen werden künftig zu einem grösseren Teil nur vom Staat finanziert, was der Subventionsgesetzgebung eine umso grössere Bedeutung verleiht.

## 5. PROGRAMMVEREINBARUNGEN

### 5.1 Problematik

#### 5.1.1 Was ist eine Programmvereinbarung?

Bei der Programmvereinbarung handelt es sich um ein neues Instrument der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA für gewisse so genannten «Verbundaufgaben». Es ist ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zwischen dem Bund und dem Kanton zur Regelung der Aufteilung der Verantwortung in Bezug auf gewisse «Verbundaufgaben» und zur Festlegung der Finanzierungsmodalitäten. In der Programmvereinbarung konkretisiert sich die Idee, wonach die Kompetenzen des Bundes grundsätzlich im strategischen Bereich (Festsetzung der Ziele und Auswertung der Ergebnisse) liegen sollen und die Kantone im operationellen Bereich bei der Umsetzung mehr Spielraum erhalten sollen. Sie setzt auch die Absicht in die Tat um, die gegenwärtige Einzelobjektfinanzierung, die von den verursachten Kosten ausgeht, durch Global- und Pauschalsubventionen für ein

Mehrjahresprogramm (grundsätzlich über 4 Jahre) zu ersetzen.

Die Programmvereinbarung ist ein Instrument der vertikalen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und einem, ausnahmsweise mehreren Kantonen. Diese vertikale Zusammenarbeit ist nicht mit der Frage der horizontalen Zusammenarbeit unter den Kantonen zu verwechseln. Der im Rahmen der NFA vorgesehene Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit geschieht über die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV). In der *Botschaft Nr. 226 vom 31. Oktober 2005 zum Dekretsentwurf über den Beitritt des Kantons Freiburg zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)* werden Inhalt und Tragweite dieser Vereinbarung erläutert. Wie bereits in Kapitel 1.2 erwähnt, hat der Grosse Rat dem entsprechenden Dekret am 5. Oktober 2006 zugestimmt.

#### 5.1.2 Kernelemente einer Programmvereinbarung

Inhalt und Aufbau einer Programmvereinbarung können je nach betroffenem Aufgabenbereich variieren. Sie müssen jedoch mindestens die folgenden Kernelemente enthalten:

- a) Von Bund und Kantonen gemeinsam definierte Zielsetzungen, die der Kanton während der Mehrjahresperiode verfolgen soll, oder die in diesem Zeitraum zu erbringenden Leistungen;
- b) Finanzleistungen des Bundes;
- c) Instrumente zur Steuerung und zur Wirkungs- und Leistungsbeurteilung;
- d) Modalitäten von Controlling, Reporting und Evaluation
- e) Anpassungsmodalitäten insbesondere bei erheblicher Änderung der Rahmenbedingungen;
- f) Folgen der Nichterfüllung und Schlechterfüllung der Vereinbarung resp. Nichterreichen der Zielsetzungen;
- g) Verfahren zur Streitschlichtung und Vermittlung;
- h) Finanzaufsicht (im Verbund zwischen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und den Rechnungsprüfungsorganen der Kantone).

#### 5.1.3 Betroffene Aufgabenbereiche

Im Rahmen von Pilotprojekten, die allmählich auf alle Kantone ausgeweitet wurden, sind ab 1997 Programmvereinbarungen im Forstwesen (effor2) und in der amtlichen Vermessung eingeführt worden. Diese insgesamt positiven Erfahrungen sollen nun dauerhaft genutzt und die Programmvereinbarungen auf andere Aufgabenbereiche ausgeweitet werden.

Ab Inkrafttreten der NFA wird es in folgenden Bereichen von «Verbundaufgaben» eine Programmvereinbarung geben: amtliche Vermessung, Strafvollzug (Erziehungsheime, Art. 7 LSMG), Heimatschutz und Denkmalpflege, Natur- und Landschaftsschutz, Hochwasserschutz, Lärmbekämpfung, Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen, Wald und Jagd.

Zwischen den betroffenen Bundesstellen und den kantonalen Verwaltungsstellen sind entsprechende Diskussionen im Gang, je nach Bereich in einem mehr oder weniger fortgeschrittenen Stadium. Die ersten Pro-

grammvereinbarungen sollten im Herbst 2007 unterzeichnet werden, damit sie am 1. Januar 2008 in Kraft treten können. So wie sich das Ganze entwickelt, werden wahrscheinlich gewisse Vereinbarungen in den ersten Monaten des Jahres 2008 rückwirkend auf den 1. Januar 2008 abgeschlossen. In gewissen Bereichen wird es während einer Übergangsphase ein Nebeneinander dieser Programmvereinbarungen mit der herkömmlichen Subventionierung und der gegenwärtigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geben, die aber nach und nach verschwinden wird.

## 5.2 Erforderliche Gesetzesanpassungen

Die Programmvereinbarungen erfordern eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, und zwar betreffen die notwendigen Anpassungen sowohl die allgemeine als auch die Spezialgesetzgebung.

Gegenstand dieser Botschaft sind nur die Änderungen der allgemeinen Gesetzgebung. Sie betreffen das Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) und das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG).

Die noch notwendigen Änderungen der Spezialgesetzgebung sind bei den Direktionen und Verwaltungseinheiten in Vorbereitung. Sie werden dem Grossen Rat im Laufe des Jahres 2007 unterbreitet.

## 5.3 Vorgeschlagene Umsetzungsmodalitäten

Nach der Auffassung des Staatsrates sind in der allgemeinen kantonalen Gesetzgebung hinsichtlich der Programmvereinbarungen zwei Aspekte zu regeln, nämlich einerseits die Befugnis zum Abschluss von Programmvereinbarungen und andererseits die Modalitäten für den Einbezug der Gemeinden.

### 5.3.1 Befugnis zum Abschluss von Programmvereinbarungen

Die Programmvereinbarungen sind eher als administrative denn als gesetzliche Vereinbarungen zu betrachten. Sie gehören ins Umfeld der mit Dritten vereinbarten Leistungserbringung. In diesem Kontext kommt die Befugnis zum Abschluss von Programmvereinbarungen dem Staatsrat zu, unter Vorbehalt einer allfälligen Kompetenzdelegation an die Direktionen und mit Rücksicht auf die Befugnisse des Grossen Rates hinsichtlich der Verpflichtungskredite. Dies wird in den Bestimmungen des neuen Artikels 6a Abs. 1 SVOG und in der doppelten Ergänzung von Artikel 44 FHG zum Ausdruck gebracht. In Anbetracht der erforderlichen spezifischen Kenntnisse werden die Programmvereinbarungen von den direkt betroffenen Dienststellen des Staates vorbereitet und mit den Bundesämtern verhandelt.

### 5.3.2 Einbezug der Gemeinden

Auf Antrag des Schweizerischen Städteverbands und des Schweizerischen Gemeindeverbands wurden gewisse Bestimmungen über den Einbezug der Gemeinden bei den Programmvereinbarungen in die NFA-Vollzugsgesetzgebung integriert (siehe 10. Kapitel des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und

Kantonen (NFA)). Es handelt sich genauer gesagt um folgende Änderungen des eidgenössischen Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG):

*Art. 19 Abs. 2*

*<sup>2</sup>Nach den Vertragsverhandlungen stellt die Behörde dem Gesuchsteller einen befristeten Antrag, dessen Inhalt sich nach Artikel 17 oder 20a richtet. Bezieht sich der Antrag auf eine Programmvereinbarung und berührt er die Interessen von Gemeinden, so unterbreitet der Kanton ihn diesen Gemeinden zur Stellungnahme.*

*Art. 20a Abs. 3*

*<sup>3</sup>Werden im Rahmen von Programmvereinbarungen vorgesehene Leistungen durch Gemeinden erbracht, so vergütet der Kanton den Gemeinden die entstandenen Kosten mindestens entsprechend dem Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtkosten.*

Ausserdem wird im Kommentar zu diesen Änderungen (siehe *Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*, S. 6130) präzisiert, dass der Bund die Kantone zur Anhörung der Gemeinden verpflichtet, sofern diese Leistungserbringerinnen sind.

Der Staatsrat schlägt vor, die neuen Bestimmungen des SuG auch in der kantonalen Gesetzgebung zu verankern, und zwar in Absatz 2 des neuen Artikels 6a SVOG. Falls nötig können für gewisse Bereiche genauere Bestimmungen in die Spezialgesetzgebung aufgenommen werden.

### 5.3.3 Einbezug des Grossen Rates

Die Frage des Einbezugs des Grossen Rates bei den Programmvereinbarungen ist durch die Verweise auf die geltenden Gesetzesbestimmungen über die Verpflichtungskredite geregelt, die in der vorgeschlagenen Änderung des SVOG (Art. 6a Abs. 1) und des FHG (Art. 44 Abs. 2) eingeführt wurden. Diese Bestimmungen garantieren dem Grossen Rat das Recht zur Einsichtnahme und geben ihm die Möglichkeit, bei den Programmvereinbarungen auch tatsächlich einzugreifen.

Über die Verpflichtungskreditbeschlüsse hinaus wird das Parlament auch die Gelegenheit haben, sich im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsverfahrens zu den finanziellen Auswirkungen der Programmvereinbarungen zu äussern.

Alle Änderungen, die in den Spezialgesetzen aufgrund der Programmvereinbarungen erforderlich sind, werden ausserdem dem Grossen Rat unterbreitet. Sie werden nach dem ordentlichen parlamentarischen Verfahren behandelt und die abschliessende Beschlussfassung kommt immer dem Parlament zu.

## 6. AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

### 6.1 Personelle Auswirkungen

Der Ihnen unterbreitete Gesetzesentwurf hat keine personellen Auswirkungen, es braucht keine zusätzlichen Stellen und es werden keine Stellen abgeschafft. Die administrative Entlastung, die sich aus den vorgeschlagenen Massnahmen bei der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung und den Familienzulagen in der Landwirtschaft ergibt, reicht nicht für eine Änderung

des Personalbestands bei der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt.

## **6.2 Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden**

Die Auswirkungen des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden sind in den Kapiteln 3.4.3 und 5.3.2 beschrieben.

## **6.3 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität**

Der Ihnen unterbreitete Entwurf steht in Übereinstimmung zur kantonalen Verfassung sowie zum Bundesrecht und ist auch hinsichtlich der Eurokompatibilität unproblematisch.

## **6.4 Referendum**

Der Gesetzesentwurf führt zu Mehrausgaben des Staates bei AHV/IV-Ergänzungsleistungen, den Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung und bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft. Ausgehend von den Zahlen der Rechnungsjahre 2004/05 hätten die Mehrausgaben den jährlichen Betrag von 65,4 Millionen Franken erreicht. Diese neuen Mehrausgaben, die als wiederkehrende Ausgaben im Sinne von Artikel 25 FHG zu betrachten sind, werden jedoch mit neuen Ressourcen finanziert, die dem Kanton im Rahmen der NFA, und zwar hauptsächlich über den Ressourcenausgleich, zugeteilt werden.

Das obligatorische und fakultative Finanzreferendum kommt bei den Nettoausgaben zum Tragen. Im Ihnen unterbreiteten Entwurf kompensieren die dem Kanton vom Bund und den finanzstarken Kantonen zugewiesenen Mittel die neuen Aufwendungen, für die er aufzukommen hat. Das heisst, dass es für den Kanton keine Ausgaben im eigentlichen Sinne gibt. Nach Professor E. Grisel in «Initiative et référendum populaires» (3. Auflage, Staempfli Editions SA, Bern, 1997, S. 377, Nr. 1003) betrifft der dem Finanzreferendum unterstellte Ausgabenbetrag nur die eigentlichen Ausgaben, für die der Kanton aufkommt und die neu sind, abzüglich der zu Lasten Dritter gehenden Beträge, wie beispielsweise Bundessubventionen. Im vorliegenden Fall werden die neuen Ausgaben vollumfänglich mit den Einnahmen vom Bund und den anderen Kantonen kompensiert. Diesbezüglich erfüllen diese Ausgaben die Voraussetzungen von Artikel 45 Bst. b und 46 Bst. b KV für eine Unterstellung unter das Finanzreferendum nicht.

Der Gesetzesentwurf untersteht somit dem Gesetzesreferendum, nicht aber dem Finanzreferendum.

## **7. KOMMENTAR DER EINZELNEN ARTIKEL**

### **7.1 Art. 1: Änderung des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung**

#### **Art. 6a Programmvereinbarungen**

Artikel 6a Abs. 1 SVOG regelt die Frage der Befugnis, Programmvereinbarungen abzuschliessen. Wie in Kapitel 5.3.1 angesprochen, ist der Staatsrat dafür zuständig. Er kann die Befugnis an die Direktionen delegieren, wenn zum Beispiel im betreffenden Bereich ganz spezi-

elle technische Kenntnisse erforderlich sind oder wenn es um relativ geringe Beträge geht. Die Vorbereitung der Programmvereinbarungen mit den zuständigen Bundesämtern wird den betroffenen kantonalen Dienststellen überlassen. Der Staatsrat übt die ihm übertragene Befugnis in Einhaltung der geltenden Bestimmungen über die Verpflichtungskredite und insbesondere in Beachtung der einschlägigen Befugnisse des Grossen Rates aus. Es wird weiterhin Sache des Grossen Rates sein, gemäss Artikel 43 Bst. d FHG die in den von den Programmvereinbarungen betroffenen Bereichen beantragten Verpflichtungskredite zu sprechen.

Artikel 6a Abs. 2 SVOG befasst sich mit den Berührungspunkten zwischen den Programmvereinbarungen und den Gemeinden. Entsprechend den neuen Bestimmungen des eidgenössischen Subventionsgesetzes (Art. 19 Abs. 2 und 20a Abs. 3), wie in Kapitel 5.3.2 beschrieben, wird darin bestimmt, dass die Gemeinden vor Abschluss der Programmvereinbarungen konsultiert werden, wenn sie im betreffenden Bereich Leistungen erbringen. Das Vernehmlassungsdossier soll an den Freiburger Gemeindeverband adressiert werden, wenn die Programmvereinbarung alle Gemeinden betrifft, und an die einzelnen betroffenen Gemeinden, wenn die Programmvereinbarung nur einen bestimmten Kreis von Gemeinden betrifft. Die Modalitäten der Konsultation der Gemeinden können bei Bedarf für gewisse Bereiche in der Spezialgesetzgebung näher ausgeführt werden.

### **7.2 Art. 2: Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates**

#### **Art. 44 Abs. 2 Bst. n und Artikel 44 Abs. 4**

Die in Artikel 6a SVOG eingeführten Änderungen in Bezug auf die Programmvereinbarungen werden im Rahmen der Artikel 44 Abs. 2 Bst. n und 44 Abs. 4 FHG inhaltlich unverändert nochmals aufgegriffen. Damit sollen in ein und demselben Artikel des FHG alle Finanzverwaltungs-befugnisse des Staatsrates zusammengefasst werden, was zu mehr Klarheit der einschlägigen kantonalen Gesetzesbestimmungen beiträgt, und man braucht auch keine anderen Erlasse heranzuziehen, um sich ein vollständiges Bild der Sachlage machen zu können.

### **7.3 Art. 3: Änderung des Subventionsgesetzes**

#### **Art. 21 Abs. 2**

In Artikel 21 Abs. 2 SubG ist nur die gesetzliche Grenze der Nettosubventionen für Funktionsausgaben von 22% auf 41% des kantonalen Steueraufkommens erhöht worden, der Wortlaut dieses Absatzes bleibt gleich. Auf die Gründe der Anpassung dieses Prozentsatzes ist in Kapitel 4 eingegangen worden.

### **7.4 Art. 4 Änderung des Gesetzes über die AHV/IV-Ergänzungsleistungen**

#### **Art. 22**

Nach Artikel 22 des Gesetzes vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung übernimmt gegenwärtig der Kanton 70% des Beitrags nach Artikel 14 Bst. b. Diese überholte Bestimmung wird durch eine Formulierung ersetzt, in der die Absicht des Staates zum Ausdruck gebracht wird, vorübergehend die gesamte Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu übernehmen. Die Dauer der

Übergangsperiode wird in Artikel 22 Abs. 1 festgelegt. In Anbetracht der Modalitäten der geplanten Überprüfung (s. Art. 6 und Kapitel 7.6) wird sie faktisch drei Jahre betragen. Artikel 22 Abs. 2 macht klar, dass Artikel 15 des Referenzgesetzes, in dem gegenwärtig der Beitrag des Staates bzw. der Gemeinden geregelt und der Verteilschlüssel der Kosten zwischen ihnen festgelegt ist, im Rahmen der vorgeschlagenen Gesamtfinanzierung durch den Staat nicht mehr anwendbar ist. Dieser Artikel 15 muss aber dennoch beibehalten werden aufgrund der gegenwärtigen Ungewissheiten über die genauen Anwendungsmodalitäten für den Anspruch auf AHV/IV-Ergänzungsleistungen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass für Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner die gegenwärtigen Obergrenzen für einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen aufgehoben werden. Eine solche Änderung hätte grosse finanzielle Auswirkungen, sowohl auf die Finanzierung der Ergänzungsleistungen als auch auf die Finanzierung der Betreuungskosten in den Pflegeheimen.

### **7.5 Art. 5 Änderung des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung**

#### **Art. 10 Abs. 3**

Nach Artikel 10 Abs. 3 des KVGG vom 24. November 1995 erstatten die Gemeinden dem Staat gegenwärtig 55% des Kantonsbeitrags und der Verwaltungskosten, die der kantonalen AHV-Ausgleichskasse entstehen. In diesem Absatz werden auch die Berechnungsmodalitäten für den Anteil der einzelnen Gemeinden an dieser Rückerstattung festgelegt. Die Aufhebung dieser Bestimmungen konkretisiert auf rechtlicher Ebene die Übernahme der gesamten Finanzierung der Prämienverbilligungen durch den Staat. Näheres dazu ist in Kapitel 3.4.3 zu finden.

### **7.6 Art. 6 Revision**

In Anbetracht der Ungewissheiten die in Bezug auf die NFA im Allgemeinen und auf ihre finanziellen Auswirkungen im Besonderen bestehen, sind der Staatsrat und mehrere Vernehmlassungsteilnehmer der Ansicht, dass

die vorgeschlagene Lösung als provisorisch anzusehen ist. Wie in Kapitel 3.4.1 angesprochen, ist vorgesehen, die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Staat und die Gemeinden und die den Gemeinden gewährten Kompensationen auf der Grundlage der ersten beiden Rechnungsjahre nach Inkrafttreten der NFA, nämlich 2008 und 2009, zu überprüfen. Mit dieser Überprüfung kann begonnen werden, sobald die Rechnung 2009 veröffentlicht ist, also Ende Frühjahr 2010. Nach Artikel 6 Abs. 2 wird die vorgeschlagene Lösung je nach den Ergebnissen dieser Überprüfung neu überdacht. Die Formulierung ist ziemlich offen, damit es möglich ist, bei Bedarf auch in anderen Aufgabenbereichen tätig zu werden, als den in diesem Stadium angesprochenen, für die im Rahmen dieses Gesetzesentwurfs Änderungen vorgeschlagen wurden.

### **7.7 Art. 7 Inkrafttreten und Referendumsklausel**

Das Inkrafttreten der NFA ist auf den 1. Januar 2008 vorgesehen. Dieser Zeitplan kann jedoch nur eingehalten werden, wenn die Schlussabstimmung der eidgenössischen Räte über die Bestimmungen, die Gegenstand der 3. NFA-Botschaft sind, in der Sommersession 2007 erfolgt. Sollte dies nicht der Fall sein, so würde das Inkrafttreten wahrscheinlich um ein Jahr verschoben. Nach Artikel 7 Abs. 1 bestimmt der Staatsrat in Anbetracht dieser Ungewissheit das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Näheres zur Referendumsklausel in Artikel 7 Abs. 2 siehe Kapitel 6.4.

## **8. SCHLUSS**

Der Staatsrat beantragt Ihnen somit, dem Gesetzesentwurf zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zuzustimmen.

## Loi

*du*

### **adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons**

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT);

Vu la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC);

Vu la loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT);

Vu le message du Conseil d'Etat du 7 mai 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

#### *Décrète:*

- Art. 1** Modifications  
a) Organisation du Conseil d'Etat et de l'administration

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. 6a (nouveau)** Conventions-programmes

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat conclut des conventions-programmes avec la Confédération, mais peut, par voie d'ordonnance, déléguer cette compétence à une Direction pour un domaine déterminé; les dispositions de la loi sur les finances de l'Etat en matière de crédits d'engagement sont en outre réservées.

## Gesetz

*vom*

### **zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen**

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf den Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG);

gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 7. Mai 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

#### *beschliesst:*

- Art. 1** Änderungen  
a) Organisation des Staatsrates und der Verwaltung

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

**Art. 6a (neu)** Programmvereinbarungen

<sup>1</sup> Der Staatsrat schliesst mit dem Bund Programmvereinbarungen ab; er kann diese Kompetenz auf dem Verordnungsweg und für einen bestimmten Bereich einer Direktion übertragen. Die Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates über die Verpflichtungskredite bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Les conventions-programmes qui touchent les intérêts des communes leur sont soumises pour avis; les intérêts des communes sont touchés lorsque celles-ci fournissent des prestations dans le domaine considéré.

**Art. 2** b) Finances de l'Etat

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

**Art. 44 al. 2 let. n (nouvelle) et al. 4 (nouveau)**

[<sup>2</sup> Il [le Conseil d'Etat] est notamment compétent pour:]

n) conclure les conventions-programmes avec la Confédération, sous réserve des dispositions des articles 29 et 30 en matière de crédits d'engagement.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat peut, par voie d'ordonnance, déléguer à une Direction la compétence de conclure les conventions-programmes pour un domaine déterminé.

**Art. 3** c) Subventions

La loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub) (RSF 616.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 21 al. 2**

<sup>2</sup> Lorsque le total des subventions nettes de fonctionnement prévues au budget atteint 41 % du total du produit de la fiscalité cantonale, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement. Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition.

**Art. 4** d) Prestations complémentaires

La loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-veilles, survivants et invalidité (RSF 841.3.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 22** Disposition transitoire

<sup>1</sup> Pour les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'Etat prend en charge 100 % de la contribution prévue à l'article 14 let. b.

<sup>2</sup> Die Programmvereinbarungen, die die Interessen der Gemeinden berühren, werden den Gemeinden zur Stellungnahme unterbreitet. Die Interessen der Gemeinden werden berührt, wenn diese im betreffenden Bereich Leistungen erbringen.

**Art. 2** b) Finanzhaushalt

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

**Art. 44 Abs. 2 Bst. n (neu) und Abs. 4 (neu)**

[<sup>2</sup> Er [der Staatsrat] ist insbesondere zuständig für:]

n) den Abschluss der Programmvereinbarungen mit dem Bund, unter Vorbehalt der Bestimmungen der Artikel 29 und 30 über die Verpflichtungskredite.

<sup>4</sup> Der Staatsrat kann die Kompetenz zum Abschluss von Programmvereinbarungen auf dem Verordnungsweg und für einen bestimmten Bereich einer Direktion übertragen.

**Art. 3** c) Subventionen

Das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG) (SGF 616.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 21 Abs. 2**

<sup>2</sup> Sollte das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben 41 % des gesamten kantonalen Steueraufkommens erreichen, so beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über Subventionen. Der Staatsrat regelt den Vollzug dieser Bestimmung im Einzelnen.

**Art. 4** d) Ergänzungsleistungen

Das Gesetz vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SGF 841.3.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 22** Übergangsbestimmung

<sup>1</sup> Für die ersten drei Jahre nach Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen übernimmt der Kanton 100 % des Beitrags nach Artikel 14 Bst. b.

<sup>2</sup> Durant cette période, l'application des dispositions de l'article 15 est suspendue.

**Art. 5** e) Assurance-maladie

La loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal) (RSF 842.1.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 10 al. 3**

*Abrogé*

**Art. 6** Révision

<sup>1</sup> Les incidences financières de la RPT pour l'Etat et les communes feront l'objet d'un nouvel examen au cours de la troisième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> En fonction du résultat de cet examen, après consultation de l'Association des communes fribourgeoises, certaines répartitions financières entre l'Etat et les communes seront modifiées.

**Art. 7** Entrée en vigueur et referendum

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elle sera identique à la date d'entrée en vigueur de la RPT.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

<sup>2</sup> In dieser Zeit wird die Anwendung von Artikel 15 ausgesetzt.

**Art. 5** e) Krankenversicherung

Das Ausführungsgesetz vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (SGF 842.1.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 10 Abs. 3**

*Aufgehoben*

**Art. 6** Revision

<sup>1</sup> Die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Staat und die Gemeinden werden im dritten Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes neu geprüft.

<sup>2</sup> Je nach Ergebnis dieser Prüfung werden nach Anhören des Freiburger Gemeindeverbands gewisse finanzielle Aufteilungen zwischen dem Staat und den Gemeinden geändert.

**Art. 7** Inkrafttreten und Referendum

<sup>1</sup> Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes, das gleichzeitig mit dem NFA in Kraft tritt.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.