

RAPPORT N° 154 *5 octobre 2004*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 219.02 Hans Stocker
concernant la comparaison des charges salariales
et des effectifs du personnel de l'Etat avec
d'autres cantons

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Hans Stocker concernant la comparaison des charges salariales et des effectifs du personnel de l'Etat avec d'autres cantons.

Le député Hans Stocker a déposé et développé son postulat le 15 novembre 2002 et le Conseil d'Etat y a répondu le 6 mai 2003. Le Grand Conseil a pris en considération ce postulat le 7 mai 2003. Le présent rapport est rendu au-delà du délai légal d'une année pour des raisons qui seront explicitées ci-dessous.

1. TRAVAUX EFFECTUÉS

Comme le Conseil d'Etat l'a annoncé dans sa réponse au postulat, une étude portant sur la comparaison des charges salariales et des effectifs du personnel de l'Etat avec d'autres cantons devait être entreprise. Le Service du personnel et d'organisation s'est adressé aux grands instituts universitaires suisses spécialisés dans le domaine et leur a soumis un cahier des charges détaillé, en deux parties, que nous vous résumons brièvement ci-après:

Extrait du cahier des charges:

Méthodologie de comparaison intercantonale des effectifs:

- Proposer une méthodologie de comparaison intercantonale des effectifs des employés d'Etat;
- Description du processus d'analyse des prestations.

Réalisation d'une comparaison intercantonale des effectifs:

- Mise en pratique de la méthodologie et du processus développés dans le cadre concret du canton de Fribourg et de 6 cantons qui lui sont comparables.

Ce cahier des charges a été envoyé aux instituts suivants:

- Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP),
- Kompetenzzentrum für Public Management à Berne,
- Université de St-Gall,
- Haute Ecole de Commerce de Lausanne,
- Université de Fribourg,
- Haute Ecole de Gestion de Fribourg.

Seul l'IDHEAP nous a fait parvenir une offre formelle, les autres institutions ayant préféré ne pas soumettre une offre pour des raisons de faisabilité, de temps ou de ressources.

L'IDHEAP a précisé dans son offre que les objectifs sont très ambitieux et ne sauraient être atteints dans le cadre de l'enveloppe financière et du délai prévus. C'est pourquoi l'IDHEAP a proposé une démarche en deux étapes:

- La première étape devait consister en une comparaison des effectifs globaux des employés publics cantonaux,

complétée par une comparaison plus détaillée du rapport effectifs/prestations dans le domaine de l'éducation.

- La deuxième étape devait se baser nécessairement sur de nouvelles données, collectées explicitement pour les besoins de l'analyse.

A la suite des réponses collectées, le Conseil d'Etat a dû constater qu'une comparaison des effectifs n'était pas réalisable d'une manière efficace et rationnelle dans le délai imparti. Il a donc décidé de renoncer à réaliser le rapport dans le cadre initialement défini car beaucoup trop onéreux en ressources financières et humaines.

2. OBJECTIFS

Depuis le dépôt du postulat Stocker et la réponse du Conseil d'Etat, d'autres interventions parlementaires ont été déposées demandant l'analyse des structures de l'Etat (postulat Boivin / Glardon et postulat(s) Tenner). Au vu de cette situation, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas disperser les ressources limitées dans des analyses multiples et diverses, mais de recentrer ces travaux dans une stratégie commune.

Conformément au programme gouvernemental 2002–2006, le Conseil d'Etat a créé dans le cadre des axes de réformes et restructurations de l'Etat des groupes de travail dont l'un traite de la question de la «croissance contenue de la masse salariale». Dans ce contexte, un projet d'analyse des prestations de l'Etat (APE) a été lancé, dont le concept global est maintenant en main du Conseil d'Etat. L'analyse des prestations répond à l'attente de nombreux parlementaires et permettra de déterminer les prestations indispensables et prioritaires que doit assumer l'Etat, ce qui correspond à la volonté exprimée par le Grand Conseil. Naturellement, des comparaisons intercantoniales pourront être effectuées au besoin dans des domaines déterminés et limités. Le concept APE sera présenté au Grand Conseil. En outre, le Conseil d'Etat renforcera l'analyse des nouveaux postes dans le cadre de la procédure budgétaire.

3. SITUATION 2000 DU CANTON ET DES COMMUNES FRIBOURGEOISES

Le Conseil d'Etat vous présente ci-dessous sept tableaux. Les deux premiers présentent le nombre et la densité des employés de l'Etat et des communes dans le canton de Fribourg en comparaison avec les autres cantons suisses, sur la base du recensement fédéral 2000. Ces données sont fournies par la BADAC qui est la banque de données de l'IDHEAP; seule la présentation a été modifiée. Les tableaux 3 à 7 sont issus de l'Administration fédérale des finances. Le troisième tableau présente l'évolution des dépenses des cantons et des communes pour l'administration centrale, après déduction des contributions de la Confédération, entre 1997 et 2002. Les quatre derniers tableaux n° 4 à 7 présentent l'évolution des dépenses des cantons et des communes, en francs par habitant, en 1991, 1997 et 2001 concernant l'ensemble des charges de personnel, donc y compris essentiellement pour l'enseignement et la santé en plus de l'administration centrale.

Tableau N° 1:

Comparaison intercantonale des employés de l'Etat et des communes 2000				
Kanton Canton	Kantone, Bezirke Cantons, Districts	Gemeinden Communes	TOTAL	
ZH	33'539	47'437	80'976	
BE	19'028	27'911	46'939	
GE	25'752	4'388	30'140	
VD	19'141	10'882	30'023	
AG	8'822	14'407	23'229	
SG	9'129	13'048	22'177	
LU	9'975	11'548	21'523	
BS	16'750	467	17'217	
TI	10'653	5'885	16'538	
BL	8'317	4'858	13'175	
FR	10'121	2'317	12'438	
VS	4'253	6'755	11'008	
TG	5'011	5'761	10'772	
NE	4'114	6'207	10'321	
GR	4'618	5'368	9'986	
SO	4'581	5'175	9'756	
SH	2'379	2'525	4'904	
SZ	2'510	2'323	4'833	
ZG	2'014	2'512	4'526	
AR	1'379	1'619	2'998	
JU	1'528	1'454	2'982	
GL	1'142	1'110	2'252	
UR	1'254	739	1'993	
NW	1'131	792	1'923	
OW	886	749	1'635	
AI	461	217	678	

Tableau N° 2:

Part (%) des employés de l'Etat et des communes par rapport au total des personnes actives en 2000			
Kanton Canton	Kantone, Bezirke Cantons, Districts	Gemeinden Communes	total
GE	13.4%	2.3%	15.6%
SH	7.5%	8.0%	15.5%
BS	14.1%	0.4%	14.5%
AR	6.5%	7.7%	14.2%
UR	8.7%	5.1%	13.7%
NE	5.5%	8.2%	13.7%
BL	8.4%	4.9%	13.4%
LU	6.1%	7.1%	13.2%
TI	8.1%	4.5%	12.6%
FR	10.2%	2.3%	12.5%
GL	6.3%	6.2%	12.5%
NW	7.3%	5.1%	12.4%
OW	6.3%	5.3%	11.6%
AI	7.8%	3.7%	11.5%
ZH	4.7%	6.7%	11.4%
GR	5.2%	6.1%	11.3%
TG	5.3%	6.1%	11.3%
JU	5.5%	5.3%	10.8%
VD	6.9%	3.9%	10.8%
SG	4.3%	6.2%	10.6%
BE	4.0%	5.9%	9.9%
AG	3.7%	6.1%	9.8%
VS	3.7%	5.9%	9.7%
SZ	4.9%	4.5%	9.4%
SO	4.2%	4.8%	9.0%
ZG	3.3%	4.1%	7.4%

Ces deux premiers tableaux de la BADAC n'englobent pas tout l'enseignement ou tous les soins. Tous les chiffres sont à considérer avec prudence et réserve car il n'est souvent pas certain qu'ils recouvrent la même réalité. Ainsi, par exemple, le nombre de 10 121 employés pour le canton et les districts de Fribourg dans le tableau N° 1 ne correspond pas au nombre de postes à l'Etat de Fribourg (environ 8000 équivalents plein temps pour près de 14 000 personnes employées). On ne sait pas si la BADAC y a inclus le personnel des hôpitaux de district. Il faut aussi savoir que certains cantons (par exemple celui de Thurgovie) n'incluent pas de personnel pour leurs hôpitaux car ils participent à leur financement par

des subventions. Cela dit, nous estimons pouvoir tirer de ces tableaux les remarques suivantes:

- les cantons dont les structures universitaires, hospitalières et d'éducation centralisées sont importantes dépassent également la moyenne suisse (cantons et communes confondus);
- les cantons qui incluent l'effectif du personnel dans le domaine de l'enseignement (y compris l'université) dans l'effectif cantonal dépassent largement la moyenne suisse (moyenne des cantons sans les communes); l'effectif des communes par rapport à la moyenne suisse communale baisse en conséquence;
- les cantons dont la population active est similaire ont des effectifs variables entre autres pour les motifs suivants:
 - structurels: les structures de fonctionnement, les tâches et les compétences de chaque canton respectivement des unités administratives sont différentes;
 - d'externalisation: certains cantons «achètent» des prestations à l'extérieur, alors que d'autres les réalisent avec leur propre personnel;
 - géographiques: la situation géographique varie fortement entre les cantons (p.ex. montagne–plaine; campagne–ville etc.) et les investissements et prestations à consentir par les collectivités publiques varient en conséquence;
 - démographiques: les cantons connaissent des migrations différentes de la population, ce qui demande une adaptation des infrastructures et des prestations des cantons et communes;
 - économiques: la répartition entre les secteurs économiques (secteurs primaire, secondaire et tertiaire) est fortement corrélée avec les infrastructures et leur gestion par les entités publiques.

Tableau N° 3: (tableau issu de données fournies par l'Administration fédérale des finances)

Evolution des dépenses des cantons et des communes pour l'administration centrale, après déduction des contributions fédérales:

	en francs par habitant 1997	2002 en %	Evolution	
			GE	ZG
GE	1'092.80	1'696.90	55.3%	-14.8%
ZG	1'381.80	1'177.70	52.8%	-3.4%
BS	754.90	1'153.70	26.8%	-4.9%
TI	1'160.50	1'120.70	5.5%	-33.9%
GR	851.40	1'079.80	20.8%	-9.7%
GL	1'115.10	1'060.40	18.0%	-4.9%
BL	978.70	1'032.20	18.0%	-27.0%
NE	768.20	1'028.40	42.5%	-14.1%
LU	843.90	995.60	19.4%	-9.7%
VD	779.30	990.10	20.8%	-20.8%
NW	676.20	963.30	11.2%	-6.6%
AR	841.20	959.80	6.6%	-1.5%
SH	796.70	951.20	10.6%	-4.9%
UR	1'051.80	949.40	10.6%	-9.7%
JU	780.20	942.50	20.8%	-20.8%
ZH	786.30	874.60	12.5%	-11.2%
OW	819.00	873.10	6.6%	-6.6%
AG	846.50	859.10	1.5%	-3.7%
FR	747.70	826.80	10.6%	-9.7%
SO	830.50	810.10	-2.5%	-2.5%
AI	744.20	792.20	6.4%	-6.4%
TG	683.80	780.60	14.2%	-14.2%
BE	735.90	772.20	4.9%	-4.9%
SG	810.50	730.90	-9.8%	-9.8%
VS	715.10	718.70	0.5%	-0.5%
SZ	620.40	718.60	15.8%	-15.8%

Tableau N° 4 : (tableau issu de données fournies par l'Administration fédérale des finances)

COMPARAISONS INTERCANTONALES
" CHARGES DE PERSONNEL"

(en francs par habitant)

1991

Rang	CANTONS	*	DCC
1	Genève	GE	7'712.5
2	Bâle-Ville	BS	7'227.9
3	Zürich	ZH	5'067.7
4	Neuchâtel	NE	4'809.5
5	Berne	BE	4'607.9
6	Schaffhouse	SH	4'463.0
7	Vaud	VD	4'446.6
	SUISSE	Moy. CH	4'443.5
8	Tessin	TI	4'216.0
9	Jura	JU	4'038.1
10	Zug	ZG	4'000.2
11	Fribourg	FR	3'952.1
12	Bâle-Campagne	BL	3'835.0
13	Lucerne	LU	3'797.6
14	Soleure	SO	3'762.6
15	Grisons	GR	3'674.9
16	Valais	VS	3'622.5
17	Uri	UR	3'539.0
18	Saint-Gall	SG	3'512.7
19	Glaris	GL	3'441.9
20	Argovie	AG	3'431.6
21	Appenzell Rh.-E.	AR	3'332.0
22	Obwald	OW	3'021.0
23	Thurgovie	TG	3'020.9
24	Nidwald	NW	2'823.4
25	Schwyz	SZ	2'543.7
26	Appenzell Rh.-I.	AI	2'372.5

Population

6'880'027

1997

Rang	CANTONS	*	DCC
1	Bâle-Ville	BS	8'238.2
2	Genève	GE	7'867.3
3	Vaud	VD	5'848.5
4	Neuchâtel	NE	5'651.0
5	Zürich	ZH	5'550.7
6	Schaffhouse	SH	5'320.6
	SUISSE	Moy. CH	5'041.4
7	Zug	ZG	4'947.2
8	Berne	BE	4'888.6
9	Jura	JU	4'763.5
10	Lucerne	LU	4'599.3
11	Tessin	TI	4'589.0
12	Saint-Gall	SG	4'543.1
13	Uri	UR	4'518.4
14	Glaris	GL	4'514.5
15	Grisons	GR	4'484.9
16	Fribourg	FR	4'484.1
17	Bâle-Campagne	BL	4'197.6
18	Soleure	SO	4'103.4
19	Argovie	AG	3'981.9
20	Appenzell Rh.-E.	AR	3'956.7
21	Valais	VS	3'942.6
22	Obwald	OW	3'668.0
23	Nidwald	NW	3'570.2
24	Thurgovie	TG	3'554.2
25	Schwyz	SZ	3'303.4
26	Appenzell Rh.-I.	AI	2'874.6

Population

7'113'617

2001

Rang	CANTONS	*	DCC
1	Bâle-Ville	BS	9'730.3
2	Genève	GE	8'625.2
3	Neuchâtel	NE	6'459.9
4	Vaud	VD	6'125.5
5	Zürich	ZH	6'027.1
6	Jura	JU	5'575.0
7	Schaffhouse	SH	5'548.2
	SUISSE	Moy. CH	5'421.0
8	Zug	ZG	5'176.9
9	Lucerne	LU	5'076.1
10	Berne	BE	4'992.3
11	Glaris	GL	4'948.9
12	Tessin	TI	4'940.1
13	Saint-Gall	SG	4'830.1
14	Uri	UR	4'828.6
15	Grisons	GR	4'802.6
16	Fribourg	FR	4'802.3
17	Bâle-Campagne	BL	4'659.5
18	Appenzell Rh.-E.	AR	4'349.8
19	Soleure	SO	4'251.6
20	Valais	VS	4'230.2
21	Argovie	AG	4'212.6
22	Nidwald	NW	3'860.4
23	Thurgovie	TG	3'828.6
24	Obwald	OW	3'816.6
25	Schwyz	SZ	3'551.0
26	Appenzell Rh.-I.	AI	3'389.2

Population

7'260'353

*DCC = Dépenses des cantons et des communes en francs par habitant

Tableau N° 5 : (tableau issu de données fournies par l'Administration fédérale des finances)

Dépenses des cantons et des communes concernant les charges de personnel

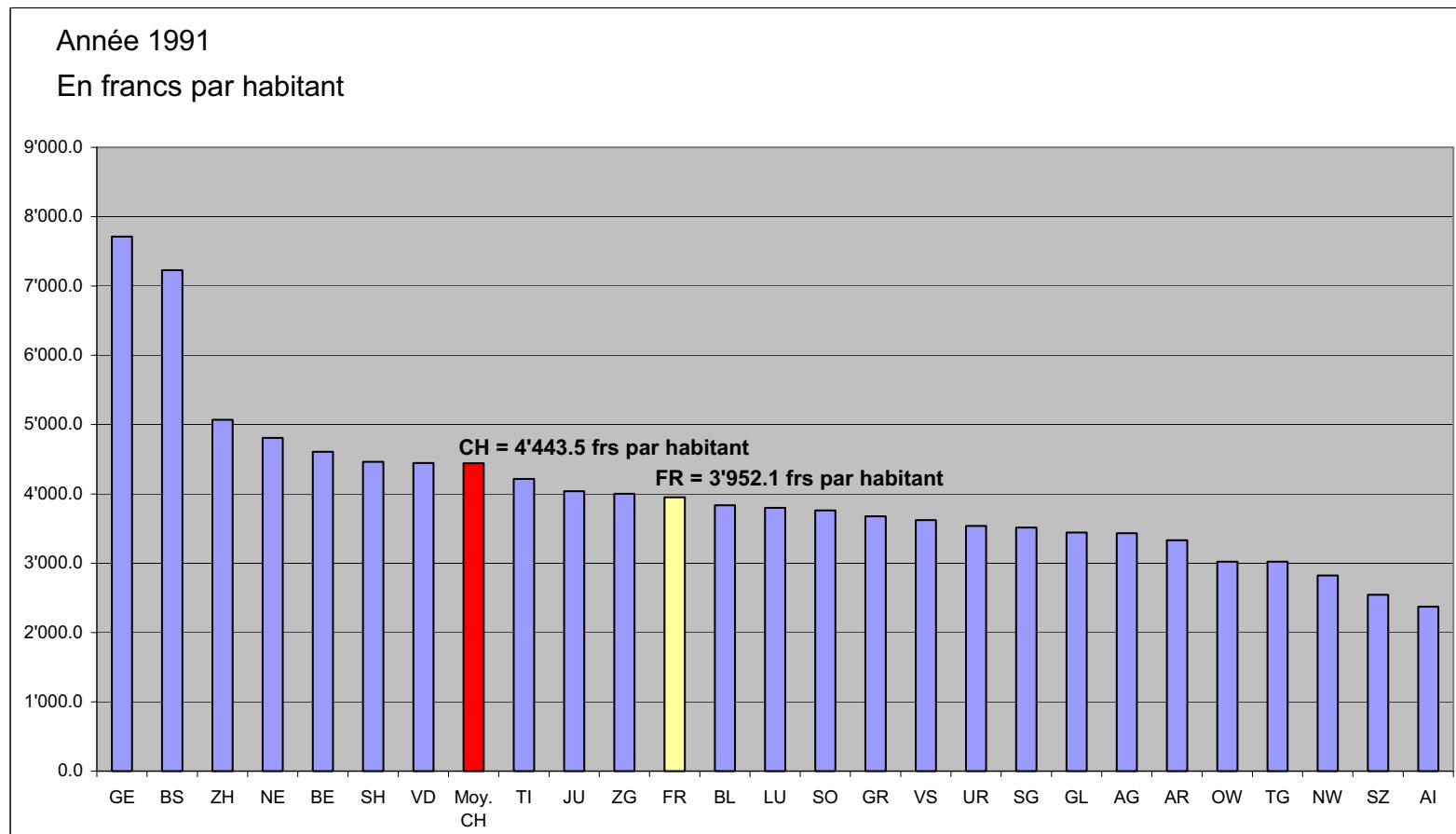


Tableau N° 6 : (tableau issu de données fournies par l'Administration fédérale des finances)

Dépenses des cantons et des communes concernant les charges de personnel

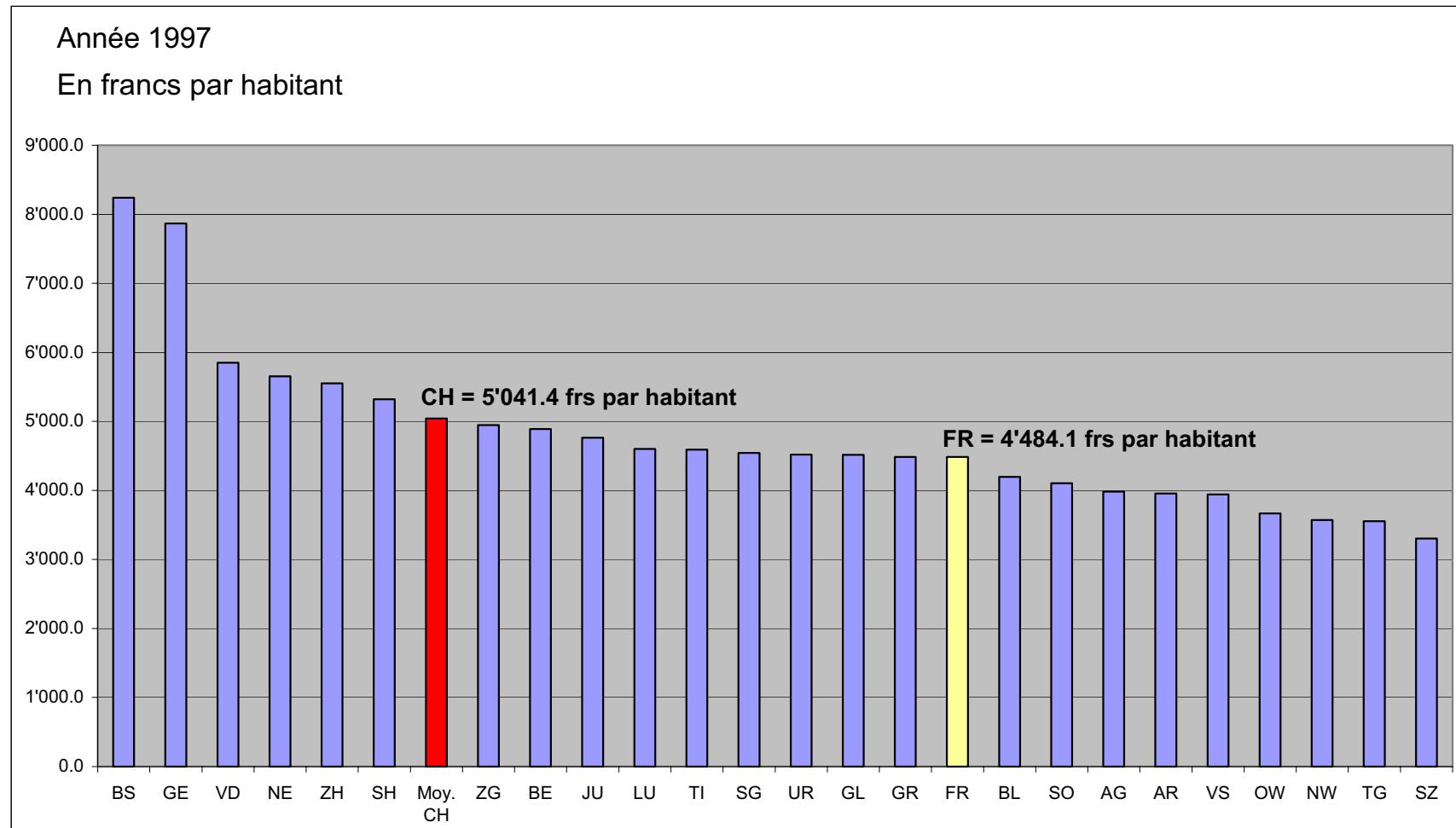
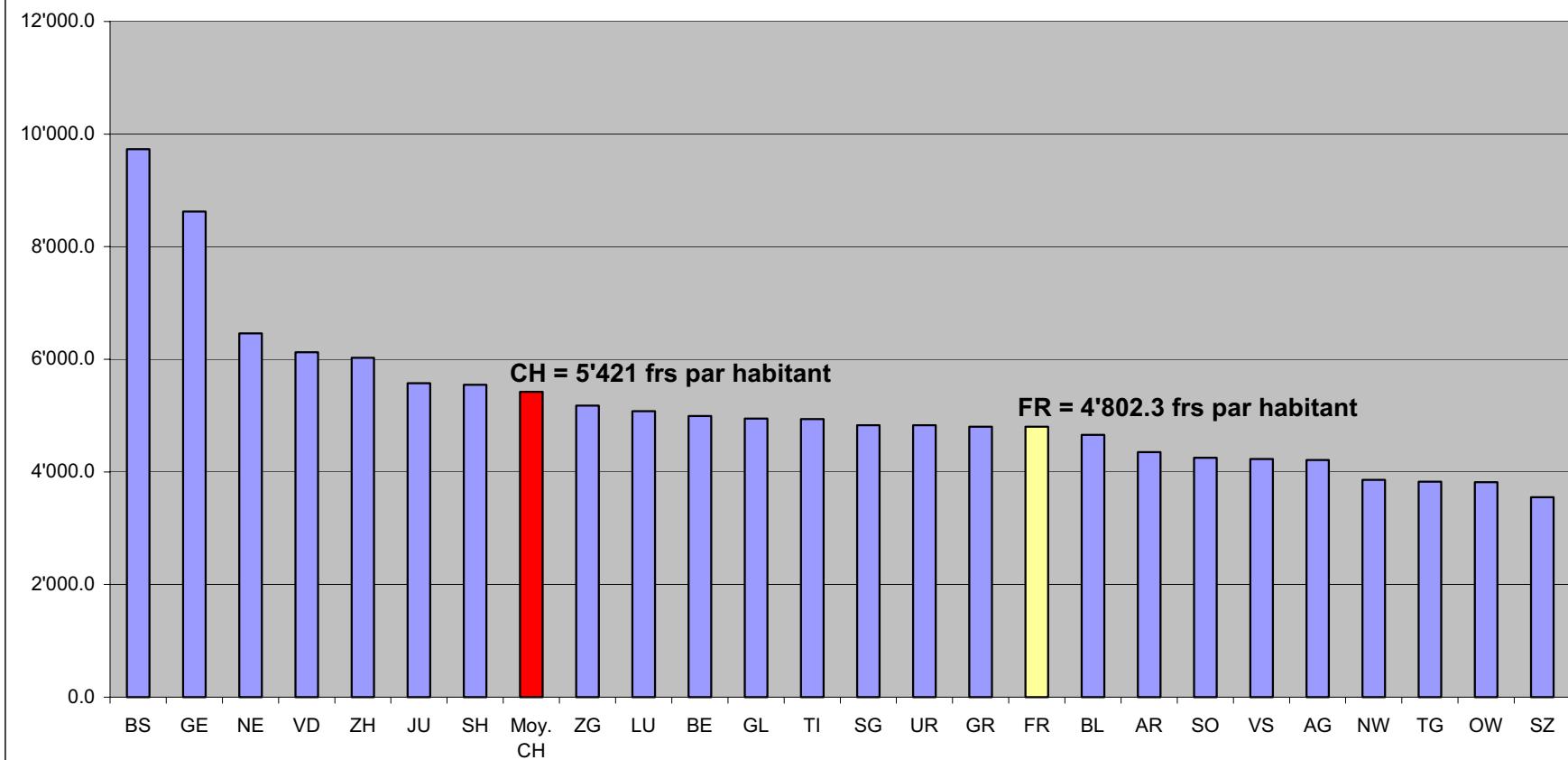


Tableau N° 7 : (tableau issu de données fournies par l'Administration fédérale des finances)

Dépenses des cantons et des communes concernant les charges de personnel

Année 2001

En francs par habitant



Ces cinq derniers tableaux issus de l'Administration fédérale des finances démontrent aussi que la situation fribourgeoise est tout à fait correcte, d'autant plus que Fribourg est un canton bilingue et un canton universitaire. En outre, les coûts indiqués ne sont pas totalement comparables dans la mesure où les cantons procèdent dans une mesure plus ou moins importante à l'exécution de certaines tâches en attribuant des mandats à des tiers au lieu d'une exécution par du personnel engagé. Or, Fribourg attribue proportionnellement moins de mandats à l'extérieur que certains autres cantons. Malgré une évolution démographique à la hausse plus forte que la moyenne suisse, notre canton bénéficie d'un écart «favorable» par rapport à la moyenne helvétique. L'un des facteurs est le niveau salarial de la fonction publique fribourgeoise qui est en moyenne inférieur de 3 à 6% à la moyenne suisse.

4. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat a dû renoncer aux travaux annoncés dans sa réponse au postulat Stocker, malgré la pertinence des questions posées.

Le projet APE permettra un recensement des prestations actuelles de l'Etat de Fribourg ainsi que des propositions de suppression de prestations permettant la prise en charge de nouvelles tâches sans augmentation de personnel. Ainsi, ce projet répondra aux attentes formulées par le Grand Conseil, à savoir la maîtrise de l'effectif total du personnel et la mise en évidence des potentialités de rationalisation.

Nous vous invitons dès lors à prendre acte de ce rapport.

BERICHT Nr. 154 *5. Oktober 2004*
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 219.02 Hans Stocker
über den Vergleich
des Personalaufwandes und des Personalbestandes
des Staates mit anderen Kantonen

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Postulat Hans Stocker über den Vergleich des Personalaufwandes und des Personalbestandes des Staates mit anderen Kantonen.

Grossrat Hans Stocker hat sein Postulat am 15. November 2002 eingereicht und begründet und der Staatsrat hat am 6. Mai 2003 darauf geantwortet. Der Grosser Rat hat das Postulat am 7. Mai 2003 erheblich erklärt. Dieser Bericht wird Ihnen nach Ablauf der gesetzlichen Frist von einem Jahr unterbreitet, dies aus Gründen, die im Folgenden dargelegt werden.

1. AUSGEFÜHRTE ARBEITEN

Wie der Staatsrat in seiner Antwort zum Postulat angekündigt hatte, sollte eine Vergleichsstudie des Personalaufwandes und des Personalbestandes des Staates mit anderen Kantonen in Auftrag gegeben werden. Das Amt für Personal und Organisation hat mit den grossen, in diesem Bereich spezialisierten schweizerischen Hochschulinstituten Kontakt aufgenommen und ihnen ein ausführliches, zweiteiliges Pflichtenheft unterbreitet, das wir im Folgenden kurz zusammenfassen:

Auszug aus dem Pflichtenheft:

Methodik für den interkantonalen Vergleich der Personalbestände:

- Vorschlag einer Methodik zum interkantonalen Vergleich der Personalbestände kantonaler Verwaltungen;
- Beschrieb des Leistungsanalyseverfahrens.

Durchführung eines interkantonalen Vergleichs der Personalbestände

- Umsetzung der entwickelten Methodik und Verfahren für den Kanton Freiburg und sechs mit ihm vergleichbaren Kantonen.

Dieses Pflichtenheft wurde folgenden Instituten zugestellt:

- Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP),
- Kompetenzzentrum für Public Management in Bern,
- Universität St. Gallen,
- Wirtschaftshochschule der Universität Lausanne (HEC),
- Universität Freiburg,
- Hochschule für Wirtschaft Freiburg.

Nur das IDHEAP hat uns eine formelle Offerte eingereicht, die anderen Institutionen haben aus Machbarkeits- oder Zeitgründen oder aufgrund mangelnder Ressourcen darauf verzichtet.

Das IDHEAP hat in seiner Offerte hervorgehoben, dass es sich erstens um sehr anspruchsvolle Zielsetzungen handle, dass zweitens die Studie unmöglich innert der vorgesehenen Frist durchgeführt werden könnte und dass drittens das dafür vorgesehene Budget nicht ausreiche. Deshalb hat das IDHEAP ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen:

- In einem ersten Schritt sollte ein Vergleich der Gesamtpersonalbestände der Kantone, ergänzt um einen verfeinerten Vergleich des Bezugs Personalbestände/Leistungen im Erziehungswesen, durchgeführt werden.
- Der zweite Schritt sollte auf eigens für die Untersuchung erhobenen neuen Daten beruhen.

Aus den eingegangenen Antworten musste der Staatsrat den Schluss ziehen, dass die vorgegebene Frist für einen effizienten und rationalen Vergleich der Personalbestände nicht ausreichte. Er hat deshalb beschlossen, auf den Bericht in der ursprünglich vorgesehenen Form zu verzichten, weil diese sowohl die finanziellen als auch personellen Möglichkeiten überstieg.

2. ZIELSETZUNGEN

Seit der Einreichung des Postulats Stocker und der diesbezüglichen Antwort des Staatsrats wurden andere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die auf eine Analyse der Strukturen des Staates zielen (Postulat Boivin / Glardon und Postulat(e) Tanner). Deshalb einigte sich der Staatsrat darauf, die begrenzten Ressourcen nicht nach dem Giesskanonenprinzip auf viele verschiedene Untersuchungen zu verteilen, sondern bei diesen Arbeiten von einer gemeinsamen Strategie auszugehen.

Wie in den Regierungsrichtlinien 2002–2006 angekündigt, hat der Staat für die berücksichtigten Reform- und

Umstrukturierungsschwerpunkte Arbeitsgruppen geschaffen. Eine dieser Arbeitsgruppen beschäftigt sich mit der Frage der «gezielten Zunahme der Lohnmasse». In diesem Zusammenhang wurde ein Projekt zur Leistungsanalyse beim Staat initiiert, dessen Gesamtkonzept zurzeit beim Staatsrat liegt. Die Leistungsanalyse entspricht den Erwartungen zahlreicher Parlamentarier und mit ihr werden die vorrangigen und unverzichtbaren Leistungen, die der Staat zu erbringen hat, definiert werden können, was dem Willen des Grossen Rates entspricht. Natürlich werden dabei bei Bedarf in bestimmten und genau eingegrenzten Bereichen interkantonale Vergleiche möglich sein. Das Konzept für die Leistungsanalyse wird dem Grossen Rat vorgestellt werden. Ausserdem wird der Staatsrat im Rahmen des Voranschlagsverfahrens die Schaffung der neuen Stellen noch eingehender prüfen.

3. SITUATION DES KANTONS UND DER FREIBURGER GEMEINDEN IM JAHR 2000

Der Staatsrat präsentiert Ihnen im Folgenden sieben Tabellen. Die beiden ersten zeigen die Zahl und Dichte der Staats- und Gemeindeangestellten im Kanton Freiburg im Vergleich zu den anderen Kantonen auf, basierend auf den Ergebnissen der Volkszählung 2000. Diese Angaben stammen aus der BADAC, einer vom IDHEAP entwickelten Datenbank, lediglich in etwas anderer Darstellung. Die Tabellen 3 bis 7 stammen von der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Die dritte Tabelle zeigt die Entwicklung der Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die Zentralverwaltung von 1997 bis 2002 auf, nach Abzug der Bundesbeiträge. Die letzten vier Tabellen Nr. 4 bis 7 zeigen die Entwicklung der Ausgaben der Kantone und Gemeinden für den Gesamtpersonalaufwand in Franken pro Kopf in den Jahren 1991, 1997 und 2001 auf, also einschliesslich Personalaufwand im Bildungs- und im Gesundheitswesen zusätzlich zur Zentralverwaltung.

Tabelle Nr. 1:

Interkantonaler Vergleich Kantons- und Gemeindeangestellte im Jahr 2000			
Kanton	Kantone, Bezirke	Gemeinden	TOTAL
ZH	33'539	47'437	80'976
BE	19'028	27'911	46'939
GE	25'752	4'388	30'140
VD	19'141	10'882	30'023
AG	8'822	14'407	23'229
SG	9'129	13'048	22'177
LU	9'975	11'548	21'523
BS	16'750	467	17'217
TI	10'653	5'885	16'538
BL	8'317	4'858	13'175
FR	10'121	2'317	12'438
VS	4'253	6'755	11'008
TG	5'011	5'761	10'772
NE	4'114	6'207	10'321
GR	4'618	5'368	9'986
SO	4'581	5'175	9'756
SH	2'379	2'525	4'904
SZ	2'510	2'323	4'833
ZG	2'014	2'512	4'526
AR	1'379	1'619	2'998
JU	1'528	1'454	2'982
GL	1'142	1'110	2'252
UR	1'254	739	1'993
NW	1'131	792	1'923
OW	886	749	1'635
AI	461	217	678

Tabelle Nr. 2:

Anteil (%) der Kantons- und Gemeindeangestellten an der aktiven Bevölkerung im Jahr 2000			
Kanton	Kantone, Bezirke	Gemeinden	Total
GE		13.4%	2.3% 15.6%
SH		7.5%	8.0% 15.5%
BS		14.1%	0.4% 14.5%
AR		6.5%	7.7% 14.2%
UR		8.7%	5.1% 13.7%
NE		5.5%	8.2% 13.7%
BL		8.4%	4.9% 13.4%
LU		6.1%	7.1% 13.2%
TI		8.1%	4.5% 12.6%
FR		10.2%	2.3% 12.5%
GL		6.3%	6.2% 12.5%
NW		7.3%	5.1% 12.4%
OW		6.3%	5.3% 11.6%
AI		7.8%	3.7% 11.5%
ZH		4.7%	6.7% 11.4%
GR		5.2%	6.1% 11.3%
TG		5.3%	6.1% 11.3%
JU		5.5%	5.3% 10.8%
VD		6.9%	3.9% 10.8%
SG		4.3%	6.2% 10.6%
BE		4.0%	5.9% 9.9%
AG		3.7%	6.1% 9.8%
VS		3.7%	5.9% 9.7%
SZ		4.9%	4.5% 9.4%
SO		4.2%	4.8% 9.0%
ZG		3.3%	4.1% 7.4%

Diese beiden ersten Tabellen aus der BADAC umfassen nicht das gesamte Bildungswesen und das ganze Pflegewesen. Alle diese Zahlen sind mit Vorsicht zu geniessen, weil oft nicht sicher ist, dass sie dasselbe abdecken. So entspricht beispielsweise die Zahl von 10 121 Angestellten für den Kanton und die Bezirke Freiburgs in Tabelle Nr. 1 nicht der Zahl der Stellen beim Staat Freiburg (rund 8000 Vollzeitäquivalente für an die 14 000 Angestellte). Man weiss nicht, ob die BADAC das Personal der Bezirksspitäler darin eingeschlossen hat. Man muss auch wissen, dass einige Kantone (z.B. Thurgau) ihr Spitalpersonal nicht einbeziehen, da sie sich mit Subventionen an der Finanzierung der Spitäler beteiligen. Demnach meinen wir, aus diesen Tabellen Folgendes herauslesen zu können:

- Die Stadt-Kantone (z.B. GE, BS) sowie die Kantone, die eine Infrastruktur zur Verfügung stellen, von der die Einwohnerinnen und Einwohner der Nachbarkantone stark profitieren, liegen über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (aller Kantone und Gemeinden).
- Die Kantone mit umfangreichen zentralen Universitäts-, Spital- und Erziehungsstrukturen liegen ebenfalls über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (aller Kantone und Gemeinden).
- Die Kantone, die die Lehrpersonalbestände in den kantonalen Personalbestand einschliessen (mit Universität), liegen weit über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (Durchschnitt der Kantone ohne Gemeinden); der Personalbestand der Gemeinden ist gegenüber dem gesamtschweizerischen Durchschnitt der Gemeinden dementsprechend geringer.
- Die Kantone mit ähnlicher aktiver Bevölkerung weisen unterschiedliche Personalbestände auf, und zwar unter anderem aus folgenden Gründen:
 - Strukturelle Gründe: die Betriebsstrukturen, die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Kan-

tone bzw. der Verwaltungseinheiten sind unterschiedlich.

- Auslagerung: einige Kantone «kaufen» Leistungen von Dritten ein, andere erbringen sie mit ihrem eigenen Personal.
- Geografische Gründe: die geografischen Gegebenheiten sind von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich (z.B. Berggebiet–Flachland; Stadt–Land usw.), deshalb sind auch die entsprechenden Investitionen und Leistungen der öffentlichen Hand ganz verschieden.
- Demografische Gründe: die Bevölkerungsmigration ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich, was eine Anpassung der Infrastrukturen und der Leistungen der Kantone und Gemeinden erforderlich macht.
- Wirtschaftliche Gründe: die Aufteilung der Wirtschaftssektoren (Primär-, Sekundär- und Tertiärsектор) steht in engem Zusammenhang mit den Infrastrukturen und ihrer Verwaltung durch die Verwaltungseinheiten.

Tabelle Nr. 3: (auf der Grundlage der Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung)

Entwicklung der Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die Zentralverwaltung, nach Abzug der Bundesbeiträge:

	in Franken pro Einwohner		Veränderung 2002 in %
	1997	2002	
GE	1'092.80	1'696.90	55.3%
ZG	1'381.80	1'177.70	-14.8%
BS	754.90	1'153.70	52.8%
TI	1'160.50	1'120.70	-3.4%
GR	851.40	1'079.80	26.8%
GL	1'115.10	1'060.40	-4.9%
BL	978.70	1'032.20	5.5%
NE	768.20	1'028.40	33.9%
LU	843.90	995.60	18.0%
VD	779.30	990.10	27.0%
NW	676.20	963.30	42.5%
AR	841.20	959.80	14.1%
SH	796.70	951.20	19.4%
UR	1'051.80	949.40	-9.7%
JU	780.20	942.50	20.8%
ZH	786.30	874.60	11.2%
OW	819.00	873.10	6.6%
AG	846.50	859.10	1.5%
FR	747.70	826.80	10.6%
SO	830.50	810.10	-2.5%
AI	744.20	792.20	6.4%
TG	683.80	780.60	14.2%
BE	735.90	772.20	4.9%
SG	810.50	730.90	-9.8%
VS	715.10	718.70	0.5%
SZ	620.40	718.60	15.8%

Tabelle Nr. 4: (auf der Grundlage der Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung)

INTERKANTONALE VERGLEICHE "PERSONALAUFWAND"

(in Franken pro Kopf)

1991

Rang	KANTONE	*	AKG
1	Genf	GE	7'712.5
2	Basel-Stadt	BS	7'227.9
3	Zürich	ZH	5'067.7
4	Neuenburg	NE	4'809.5
5	Bern	BE	4'607.9
6	Schaffhausen	SH	4'463.0
7	Waadt	VD	4'446.6
	SCHWEIZ	Ø CH	4'443.5
8	Tessin	TI	4'216.0
9	Jura	JU	4'038.1
10	Zug	ZG	4'000.2
11	Freiburg	FR	3'952.1
12	Basel-Landschaft	BL	3'835.0
13	Luzern	LU	3'797.6
14	Solothurn	SO	3'762.6
15	Graubünden	GR	3'674.9
16	Wallis	VS	3'622.5
17	Uri	UR	3'539.0
18	St. Gallen	SG	3'512.7
19	Glarus	GL	3'441.9
20	Aargau	AG	3'431.6
21	Appenzell A.Rh.	AR	3'332.0
22	Obwalden	OW	3'021.0
23	Thurgau	TG	3'020.9
24	Nidwalden	NW	2'823.4
25	Schwyz	SZ	2'543.7
26	Appenzell I.Rh.	AI	2'372.5

Bevölkerung

6'880'027

1997

Rang	KANTONE	*	AKG
1	Basel-Stadt	BS	8'238.2
2	Genf	GE	7'867.3
3	Waadt	VD	5'848.5
4	Neuenburg	NE	5'651.0
5	Zürich	ZH	5'550.7
6	Schaffhausen	SH	5'320.6
	SCHWEIZ	Ø CH	5'041.4
7	Zug	ZG	4'947.2
8	Bern	BE	4'888.6
9	Jura	JU	4'763.5
10	Luzern	LU	4'599.3
11	Tessin	TI	4'589.0
12	St. Gallen	SG	4'543.1
13	Uri	UR	4'518.4
14	Glarus	GL	4'514.5
15	Graubünden	GR	4'484.9
16	Freiburg	FR	4'484.1
17	Basel-Landschaft	BL	4'197.6
18	Solothurn	SO	4'103.4
19	Aargau	AG	3'981.9
20	Appenzell A.Rh.	AR	3'956.7
21	Wallis	VS	3'942.6
22	Obwalden	OW	3'668.0
23	Nidwalden	NW	3'570.2
24	Thurgau	TG	3'554.2
25	Schwyz	SZ	3'303.4
26	Appenzell I.Rh.	AI	2'874.6

Bevölkerung

7'113'617

2001

Rang	KANTONE	*	AKG
1	Basel-Stadt	BS	9'730.3
2	Genf	GE	8'625.2
3	Neuenburg	NE	6'459.9
4	Waadt	VD	6'125.5
5	Zürich	ZH	6'027.1
6	Jura	JU	5'575.0
7	Schaffhausen	SH	5'548.2
	SCHWEIZ	Ø CH	5'421.0
8	Zug	ZG	5'176.9
9	Luzern	LU	5'076.1
10	Bern	BE	4'992.3
11	Glarus	GL	4'948.9
12	Tessin	TI	4'940.1
13	St. Gallen	SG	4'830.1
14	Uri	UR	4'828.6
15	Graubünden	GR	4'802.6
16	Freiburg	FR	4'802.3
17	Basel-Landschaft	BL	4'659.5
18	Appenzell A.Rh.	AR	4'349.8
19	Solothurn	SO	4'251.6
20	Wallis	VS	4'230.2
21	Aargau	AG	4'212.6
22	Nidwalden	NW	3'860.4
23	Thurgau	TG	3'828.6
24	Obwalden	OW	3'816.6
25	Schwyz	SZ	3'551.0
26	Appenzell I.Rh.	AI	3'389.2

Bevölkerung

7'260'353

Tabelle Nr. 5: (auf der Grundlage der Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung)

Ausgaben der Kantone und Gemeinden für den Personalaufwand

Jahr 1991

In Franken pro Kopf

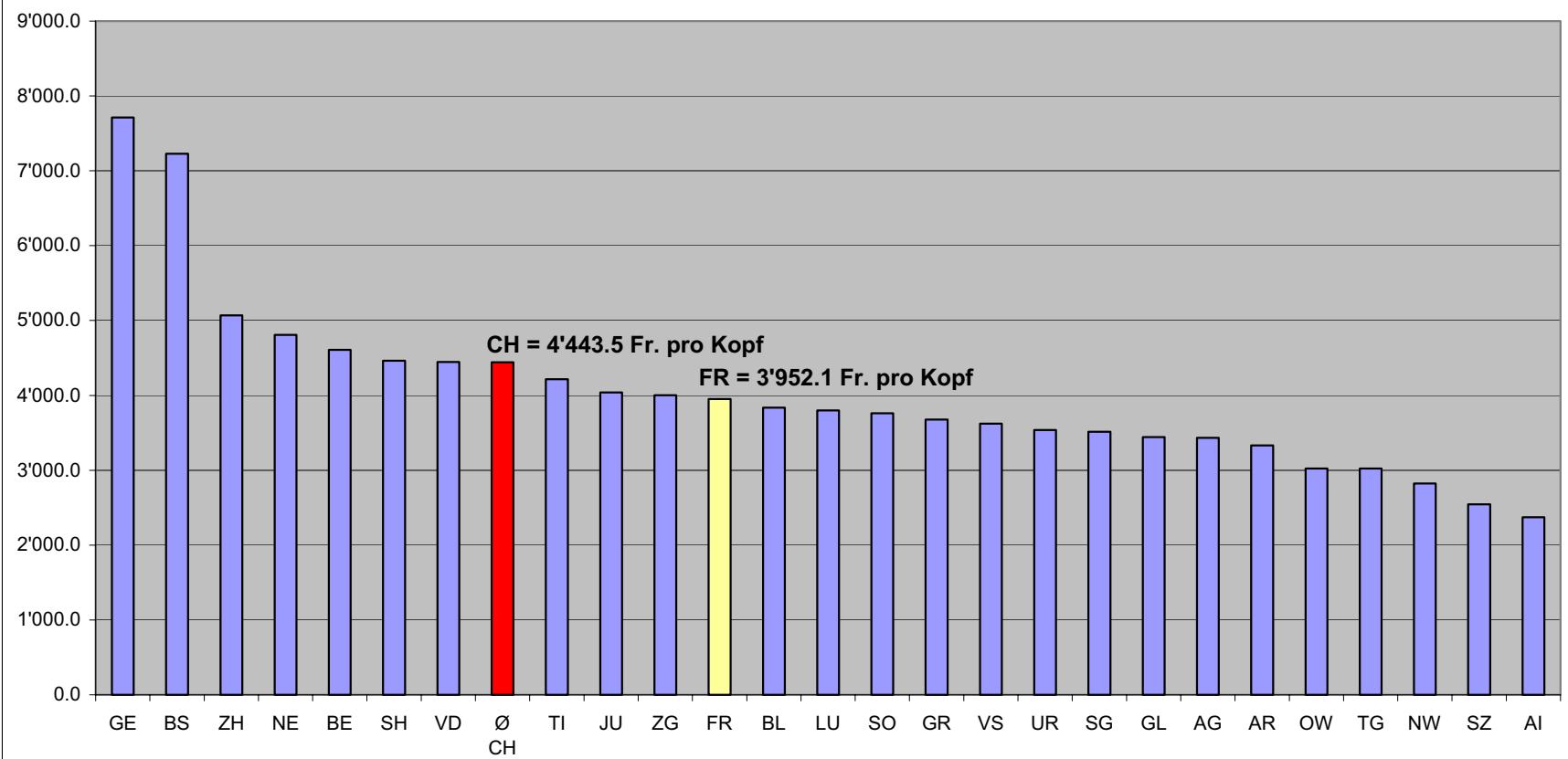


Tabelle Nr. 6: (auf der Grundlage der Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung)

Ausgaben der Kantone und Gemeinden für den Personalaufwand

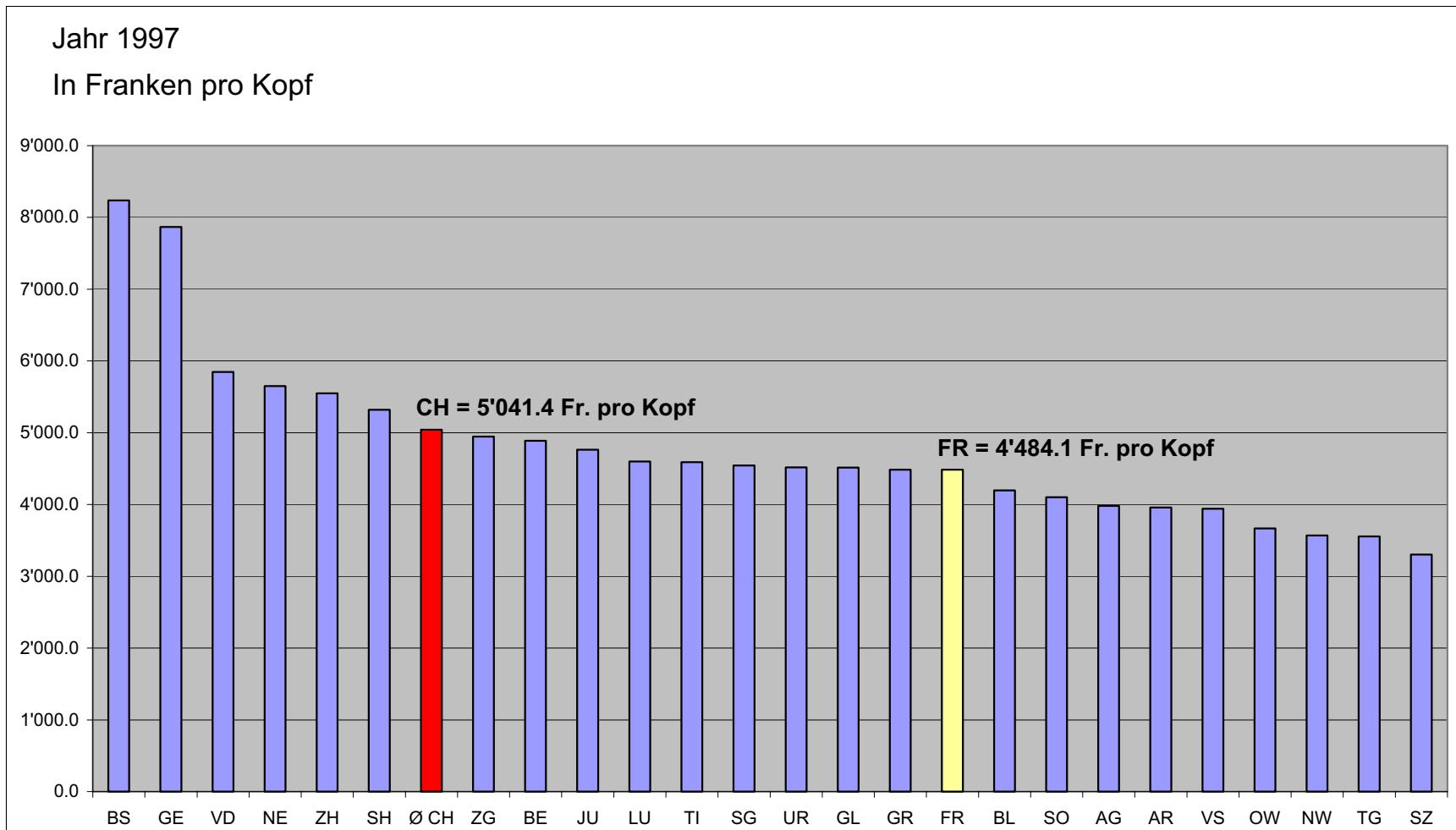
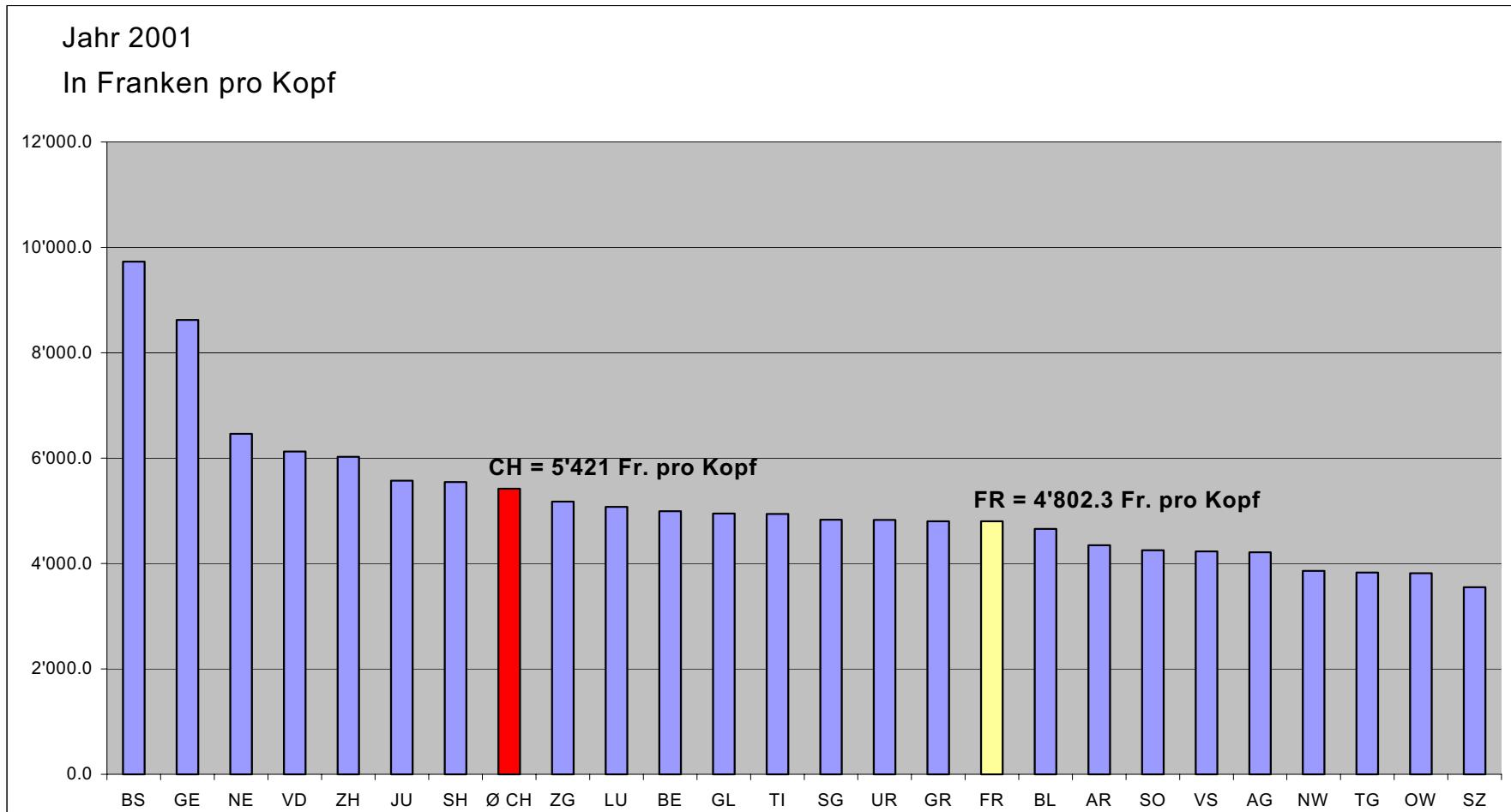


Tabelle Nr. 7: (auf der Grundlage der Zahlen der Eidgenössischen Finanzverwaltung)

Ausgaben der Kantone und Gemeinden für den Personalaufwand



Diese letzten fünf Tabellen, die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung stammen, zeigen auch, dass die Situation des Kantons Freiburg durchaus annehmbar ist, umso mehr als Freiburg ein zweisprachiger Universitätskanton ist. Außerdem sind die aufgeführten Kosten insofern nicht ganz vergleichbar, als die Kantone in mehr oder weniger grossem Umfang für gewisse Aufgaben Dritte beauftragen statt sie von ihren Angestellten ausführen zu lassen. Der Kanton Freiburg vergibt verhältnismässig weniger Aufträge nach aussen als gewisse andere Kantone. Obschon die Bevölkerungsentwicklung im Kanton Freiburg über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegt, liegen unsere Ausgaben für den Personalaufwand unter dem Durchschnitt. Ein Grund dafür ist das Lohnniveau im öffentlichen Dienst, das im Schnitt 3 bis 6% tiefer als im schweizerischen Mittel ist.

4. SCHLUSS

Der Staatsrat musste von den in seiner Antwort auf das Postulat Stocker angekündigten Arbeiten absehen, obwohl die gestellten Fragen völlig berechtigt sind.

Mit dem Leistungsanalyseprojekt wird erfasst werden können, welches die gegenwärtigen Leistungen des Staates Freiburg sind und was für Leistungen gestrichen werden können, um neue Aufgaben ohne zusätzliches Personal übernehmen zu können. Damit wird dieses Projekt den Erwartungen des Grossen Rates (Kontrolle des Gesamtpersonalbestandes und Herausarbeitung von Rationalisierungsmöglichkeiten) entsprechen.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme dieses Berichts.
