

MESSAGE N° 206 20 juin 2005
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
sur les finances de l'Etat (équilibre budgétaire)

Le présent message est structuré de la manière suivante:

- 1 Introduction
- 2 Rappel des dispositions légales actuelles
- 3 Raisons du projet de modification et résultats de la consultation
 - 3.1 *Nouvelle Constitution fribourgeoise*
 - 3.1.1 Rappel des travaux de la Constituante portant sur l'équilibre du budget
 - 3.1.2 Art. 83 de la nouvelle Constitution
 - 3.2 *Motion Boivin/Glardon*
 - 3.3 *Résultats de la consultation*
- 4 Notions de base
 - 4.1 *Equilibre budgétaire*
 - 4.1.1 Définitions
 - 4.1.2 Budget ou compte?
 - 4.1.3 Fonctionnement ou investissement?
 - 4.1.4 Dimension temporelle
 - 4.2 *Situation conjoncturelle*
 - 4.2.1 Problématique
 - 4.2.2 Définitions
 - 4.2.3 Indicateurs
 - 4.2.4 Seuils
 - 4.3 *Besoins financiers exceptionnels*
 - 4.3.1 Définitions et problématique
 - 4.3.2 Evénements considérés
 - 4.3.3 Montant minimal
- 5 Dispositif proposé
 - 5.1 *Rappel des dispositions constitutionnelles dans la loi*
 - 5.2 *Plafond à 2 % pour les déficits liés à la conjoncture*
 - 5.3 *Fixation des critères d'analyse de la conjoncture dans le règlement d'exécution*
 - 5.4 *Prise en compte des besoins financiers exceptionnels*
 - 5.5 *Mécanisme de compensation*
 - 5.6 *Mesures en cas de dépassement*
- 6 Incidences sur les crédits supplémentaires
- 7 Commentaires des modifications de la loi sur les finances
 - 7.1 *Art. 25 al. 1*
 - 7.2 *Art. 35 al. 2^{bis} et 2^{ter}*
 - 7.3 *Art. 40 a à 40 d*
 - 7.4 *Art. 41 al. 3*
 - 7.5 *Art. 42 al. 5*
 - 7.6 *Entrée en vigueur*
- 8 Conséquences du projet
 - 8.1 *Simulations pour les années 1994–2005*
 - 8.2 *Conséquences financières*
 - 8.3 *Autres conséquences*

1. INTRODUCTION

Les règles de la nouvelle Constitution fribourgeoise en matière d'équilibre budgétaire (art. 83) et la prise en considération de la motion Denis Boivin/Alex Glardon

(046.03) nécessitent une adaptation des dispositions légales sur les finances cantonales. Le Conseil d'Etat vous soumet en conséquence un message présentant les modifications envisagées de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) permettant de répondre à ces deux exigences. A relever que dans sa réponse à la motion précitée, le Conseil d'Etat avait indiqué qu'il modifierait la loi sur les finances pour se conformer à la norme constitutionnelle au cas où la nouvelle Constitution serait acceptée.

2. RAPPEL DES DISPOSITIONS LÉGALES ACTUELLES

Dans le canton de Fribourg, la question de l'équilibre budgétaire est réglée actuellement par les articles 5, 41 al. 3 et 42 al. 5 de la LFE. Cette dernière pose l'équilibre du budget de fonctionnement comme un principe de politique et de gestion financières (art. 5). Elle permet cependant un déficit atteignant au maximum 3 % du total des revenus (art. 41 al. 3, mécanisme de la «cote d'alerte»). La modification de la LFE du 4 avril 2001 (art. 42 al. 5) a abaissé la limite légale du déficit à 2 % lorsque le déficit du compte de fonctionnement atteint 1 % du total des revenus durant deux années consécutives. Tout dépassement de la limite légale du déficit est sanctionné par une augmentation du coefficient annuel des impôts cantonaux.

La formulation des dispositions légales actuelles est la suivante:

Art. 5 LFE

«Le budget de fonctionnement doit être équilibré.»

Art. 41 al. 3 LFE

«Lorsque le déficit du budget de fonctionnement atteint 3 % du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Cette augmentation ne s'applique ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique.»

Art. 42 al. 5 LFE

«Lorsque, durant deux années consécutives, le déficit du compte de fonctionnement atteint 1 % du total des revenus avant imputations internes, la limite légale du déficit prévue à l'article 41 al. 3 est abaissée à 2 % pour les deux budgets suivants.»

3. RAISONS DU PROJET DE MODIFICATION ET RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

La nouvelle Constitution fribourgeoise et la prise en considération de la motion Boivin/Glardon sont à l'origine de ce projet.

3.1 Nouvelle Constitution fribourgeoise

La nouvelle Constitution fribourgeoise, adoptée par la Constituante le 30 janvier 2004 et acceptée par le peuple le 16 mai 2004, aborde la question des finances de l'Etat et des communes sous son titre V (art. 81 à 84). Les dispositions du nouvel article 83 impliquent une modification de la LFE.

3.1.1 Rappel des travaux de la Constituante portant sur l'équilibre du budget

Le thème des finances, tout comme celui des tâches de l'Etat, a été confié à la Commission thématique 3. Au sein

de ladite Commission, un groupe de travail constitué de cinq membres, en provenance des groupes PDC, PRD, PS, PCS et Ouverture s'est vu confier la responsabilité de l'examen des questions financières.

La thèse 3.41 présentée à fin 2001 par la Commission 3, discutée lors de la séance de la Constituante du 26 avril 2002 et acceptée par cette dernière lors de la lecture «0» de juin 2002, stipule que «*Le budget de fonctionnement doit être équilibré. Il est néanmoins tenu compte de la conjoncture et des événements exceptionnels. Les déficits engendrés par ces circonstances exceptionnelles doivent être compensés à moyen terme (max. 5 ans)*».

La référence à une notion de moyen terme et la fixation d'une période maximale de 5 ans a fait l'objet de discussions. L'évocation du moyen terme, contestée au sein même de la Commission 3, a été rapidement abandonnée. La mention d'une période de 5 ans a été en revanche maintenue dans un premier temps. Certains ont cependant considéré cette période comme trop courte, d'autres ont estimé qu'il n'était pas nécessaire de fixer une échéance pour la compensation des déficits.

Dans l'avant-projet de Constitution présenté en janvier 2003, la question de l'équilibre budgétaire était réglée par l'article 92. Cet article prévoyait que:

- 1) L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.*
- 2) Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.*
- 3) Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les cinq ans.*

En automne 2003, la Commission a proposé de modifier l'article 92 al. 3 de l'avant-projet de Constitution de manière à ce qu'il mentionne uniquement que: «Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes». Cette proposition a été acceptée le 10 décembre 2003 lors de la lecture 2.

La version de la deuxième lecture a été acceptée par 116 voix contre 2 lors de la troisième lecture. Suite à la restructuration finale du texte, les dispositions relatives à l'équilibre budgétaire figurent finalement à l'article 83 de la nouvelle Constitution.

3.1.2 Art. 83 de la nouvelle Constitution

L'article 83 de la nouvelle Constitution fribourgeoise a la teneur suivante:

- 1) L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.*
- 2) Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.*
- 3) Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes.*

Ces dispositions constitutionnelles doivent désormais être concrétisées dans la législation sur les finances. Elles sont plus exigeantes que les bases légales actuelles. L'équilibre budgétaire n'est plus uniquement un principe général de politique et de gestion financières. Il devient une règle impérative, portée au niveau d'une exigence constitutionnelle. Cette contrainte ne pourra être transgressée qu'en cas de besoins financiers exceptionnels ou de détérioration de la conjoncture. Dans les deux cas, les déficits enregistrés devront être compensés dans les années suivantes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

3.2 Motion Boivin/Glardon

La motion Denis Boivin/Alex Glardon (046.03) déposée le 5 novembre 2003 et développée le 7 novembre 2003 demande une modification de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) allant dans le sens d'un abaissement de la cote d'alerte. Les articles 41 al. 3 et 42 al. 5 sont plus particulièrement visés. Les motionnaires proposent les formulations suivantes:

Art. 41 al. 3 (nouveau)

Lorsque le déficit du budget de fonctionnement atteint 2 % du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Cette augmentation ne s'applique ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique.

Art. 42 al. 5 (nouveau)

Lorsque, durant deux années consécutives, le déficit du compte de fonctionnement atteint 1 % du total des revenus avant imputations internes, la limite légale du déficit prévu à l'article 41 al. 3 est abaissée à 1 % pour les deux budgets suivants.

Dans sa réponse du 23 mars 2004, le Conseil d'Etat mentionnait que les nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées par la Constituante permettraient d'atteindre, et même de dépasser, les objectifs des motionnaires. Il estimait dès lors préférable d'attendre le vote sur la nouvelle Constitution pour modifier la législation sur les finances et proposait en conséquence de refuser la motion Boivin/Glardon.

En date du 24 mars 2004, le parlement cantonal, compte tenu notamment des incertitudes planant alors quant à l'acceptation de la nouvelle constitution par le peuple fribourgeois, acceptait néanmoins la prise en considération de cette motion par 60 voix contre 56, sans abstention.

Le Conseil d'Etat est dès lors tenu de présenter un projet de disposition légale. De plus, comme il l'avait déjà annoncé dans sa réponse à la motion Boivin/Glardon et compte tenu du fait que les mêmes dispositions de la loi sont concernées, il propose d'adapter la législation sur les finances aux modifications qui s'imposent en fonction des nouvelles dispositions constitutionnelles. Ces dernières vont dans le même sens que les propositions des motionnaires tout en poursuivant des objectifs plus ambitieux encore.

3.3 Résultats de la consultation

A la fin de l'année 2004, un avant-projet de loi modifiant la loi sur les finances de l'Etat et le message y relatif ont été mis en consultation par la Direction des finances (DFIN) au sein de l'administration cantonale. Les documents ont été soumis à toutes les Directions ainsi qu'au Service de législation. Toutes les instances consultées ont répondu à la procédure de consultation.

L'avant-projet de loi a été bien accueilli par les Directions. Aucune opposition n'a été formulée quant à l'analyse effectuée, les principes retenus ou encore le dispositif proposé. Plusieurs Directions ont mis en évidence les liens qui existent entre la problématique de l'équilibre budgétaire et celle des crédits supplémentaires et on souligne qu'il conviendrait de compléter le projet en conséquence (voir section 6 ci-dessous). Le Service de législation a proposé plusieurs modifications formelles et émis diverses remarques portant notamment sur la durée de la

période de compensation et la fixation d'une limite aux déficits exceptionnellement admis.

Une consultation a également été menée entre la mi-mars et la mi-mai 2005 auprès des partis politiques du canton. A l'exception du parti socialiste, tous les partis ont communiqué un accord de principe sur le projet soumis et une très large majorité des partis adhère aux principes, au mécanisme et aux limites proposés. Le parti radical a formulé, en matière de durée de compensation, de référence aux indicateurs et de montants minimaux pour les événements exceptionnels, des propositions plus restrictives et exigeantes que celles retenues par le Conseil d'Etat. Il s'est également opposé à l'assouplissement des règles relatives à la couverture des crédits complémentaires. A l'inverse, le parti socialiste remet en question la «praticabilité» du système proposé et la possibilité de fixer une durée pour compenser les déficits. Il craint «un rigorisme financier inconséquent». Le PDC et le Mouvement ouvert se sont notamment félicités que le mécanisme proposé n'entrave pas la réalisation du programme d'investissements nécessaire au canton.

4. NOTIONS DE BASE

Les dispositions de l'article 83 de la nouvelle Constitution impliquent une réflexion approfondie sur les notions d'équilibre budgétaire, de situation conjoncturelle difficile et de besoins financiers exceptionnels. Il s'agit aussi de traiter de la question de la dimension temporelle de l'équilibre budgétaire. Dans l'optique d'une mise en application des nouvelles dispositions constitutionnelles, il est notamment nécessaire de préciser la signification de chacun de ces termes, de proposer des indicateurs permettant de se prononcer à leur sujet et de définir les paliers à partir desquels une exception à la règle d'équilibre est envisageable.

4.1 Equilibre budgétaire

4.1.1 Définitions

La notion d'équilibre budgétaire est parfois sujette à interprétation. Dans une acception stricte, le budget est considéré comme équilibré lorsqu'il se solde par un résultat nul (équivalence des charges et des revenus). Dans une interprétation intermédiaire, un budget est qualifié d'équilibré s'il se solde au moins par un résultat nul. Cette deuxième définition implique qu'un budget bénéficiaire soit considéré comme équilibré. Enfin, dans une acception plus large, on pourrait considérer qu'un budget est équilibré même s'il se solde par un très léger déficit. Mais il s'agirait alors de déterminer le niveau de déficit acceptable et de se prononcer sur l'opportunité de fixer ce niveau dans les dispositions légales (loi ou règlement). Cette dernière interprétation se heurterait à des difficultés pratiques et reviendrait à admettre qu'un budget déficitaire est équilibré!

Dans la mesure où la première option définitionnelle apparaît quasiment inapplicable et que la troisième n'a jamais été évoquée dans les débats de la Constituante, la deuxième acception de l'équilibre budgétaire, exigeant un solde budgétaire égal ou supérieur à 0, est retenue ici.

4.1.2 Budget ou compte?

Les discussions relatives à l'équilibre budgétaire sont souvent entachées d'un certain flou quant à savoir si ce

principe s'applique à la fois au budget et aux comptes. On constate fréquemment dans la littérature économique que des explications relatives à l'équilibre des comptes sont répertoriées sous l'intitulé équilibre budgétaire.¹ On retrouve également ce rapprochement entre équilibre du budget et équilibre des comptes dans les directives comptables et financières de la Conférence des Directeurs cantonaux des Finances (CDF).² L'équilibre «budgétaire» est donc considéré dans les faits comme un concept général, s'appliquant aussi bien aux budgets qu'aux comptes.

Cette assimilation n'est ni choquante ni dommageable. Une règle d'équilibre «budgétaire» ne peut être véritablement efficace que dans la mesure où elle s'applique à la fois aux budgets et aux comptes. Il est de plus indispensable que des sanctions en cas de non respect des objectifs fixés soient prévues tant au niveau du budget qu'au niveau des comptes. Cela permet notamment de limiter les risques de comportements stratégiques dans l'élaboration des budgets et d'éviter la transmission d'estimations par trop optimistes (sous-estimation des charges, surestimation des revenus) dans le cadre du processus budgétaire.

L'article 83 de la nouvelle Constitution fribourgeoise se réfère uniquement, à son alinéa 1, à l'équilibre du budget de fonctionnement. Pour une mise en application conséquente et efficace des dispositions constitutionnelles, l'exigence d'équilibre doit cependant être étendue aux comptes. Cette extension est d'autant plus importante que l'article 83 al. 3 stipule que les déficits doivent être compensés dans les années suivantes. Or il paraît difficilement envisageable de vouloir se limiter à compenser les déficits encore «virtuels» qui apparaissent dans les budgets. Seuls les déficits avérés et enregistrés, qui apparaissent dans les comptes, peuvent et doivent être raisonnablement compensés.

4.1.3 Fonctionnement ou investissement?

Les nouvelles dispositions constitutionnelles et la mise en application qui en est proposée dans la section suivante prévoient que la règle d'équilibre s'applique au budget et au compte de fonctionnement uniquement. Ce dernier inclut, pour un exercice, toutes les charges et les revenus qui modifient la fortune nette ou le découvert du canton. Il doit entre autres intégrer impérativement le service de la dette (intérêts) et les amortissements des investissements.

L'application de la règle de l'équilibre aux seuls budget et compte de fonctionnement limite sa portée. Elle ne prend pas en considération le résultat du budget/compte des investissements. En d'autres mots, la règle de l'équilibre du compte de fonctionnement ne permet pas d'empêcher une augmentation de la dette en cas d'excédent de dépenses du compte des investissements. Dans la mesure où l'autofinancement dégagé par le compte de fonctionnement est inférieur aux investissements nets, l'endettement peut augmenter même avec des résultats équilibrés. A signaler que pour éviter une telle situation, la constitution du canton du Valais, modifiée en 2002, exige à la fois

¹ Voir par exemple à ce sujet Nicola Novaresi, 2001, *Discipline budgétaire: étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses*, BENEFRI Centre d'études en économie du secteur public, pp. 106 ss.

² CDF, 1982, *Manuel de comptabilité publique*, Editions Paul Haupt, Berne. Voir notamment dans cet ouvrage la loi-modèle sur les finances des cantons et les commentaires qui y sont apportés (pp. 116 ss.).

un excédent de revenus du compte de fonctionnement et un excédent de financement.

Le fait que la règle d'équilibre ne s'applique pas au budget et compte d'investissement permet par ailleurs d'éviter le risque d'une dégradation importante du patrimoine administratif de l'Etat. En d'autres termes, dans la mesure où budget et comptes retiennent des amortissements suffisants, il n'y pas de raison de craindre que la nécessité de respecter la règle d'équilibre empêche les investissements nécessaires au maintien à long terme de l'état du patrimoine administratif du canton.

4.1.4 Dimension temporelle

Au-delà de la distinction entre compte et budget, d'une part, et fonctionnement et investissement, d'autre part, la discussion de l'équilibre budgétaire inclut une problématique temporelle importante. Une règle d'équilibre aura bien évidemment des implications différentes selon la durée de la période sur laquelle elle s'applique. Cette question intervient à deux niveaux dans l'analyse de l'article 83 de la nouvelle Constitution fribourgeoise.

Une règle générale d'équilibre annuel du budget de fonctionnement est tout d'abord fixée à l'article 83 al. 1. Elle n'a donné lieu qu'à très peu de discussions dans le cadre des travaux de la Constituante. Un principe de compensation pluriannuelle d'éventuels déficits justifiés par la situation conjoncturelle ou d'éventuels besoins financiers exceptionnels est ensuite mentionné à l'article 83 al. 3 de la nouvelle Constitution.

L'article 83 al. 3 a été largement discuté au sein de la Commission thématique 3 et durant les séances plénières de la Constituante (cf 3.1.1). La discussion a notamment porté sur la définition de la durée de compensation des déficits. Rappelons que les constituants ont évoqué diverses solutions avant d'adopter la formulation «*dans les années suivantes*». La thèse 3.41 parlait tout d'abord de compensation «*à moyen terme (max. 5 ans)*». L'avant-projet de constitution mentionnait ensuite une compensation «*dans les cinq ans*». D'autres formulations, telle que «*à terme*» ou «*en principe dans les cinq ans*» ont encore été proposées, sans succès.

Si l'absence de définition claire de la période de compensation des déficits est compréhensible et même justifiée dans le cadre d'une disposition constitutionnelle, elle ne saurait être satisfaisante au niveau de la législation d'exécution. Les cantons connaissant un principe de compensation des déficits similaire à celui prévu par l'article 83 al. 3 de la nouvelle Constitution fribourgeoise ont fixé des durées de compensation très variables, s'étendant selon les cas sur une période de 2 à 10 ans.¹ Le Conseil d'Etat propose dans le cas du canton de Fribourg de retenir dans la loi une période de 5 ans, pouvant être prolongée de 2 ans lorsque le déficit enregistré est dû à des besoins financiers exceptionnels.

¹ Nicola Novaresi, 2001, «Discipline budgétaire: étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses», BENEFR Centre d'études en économie du secteur public, pp. 213 ss. Le canton de St-Gall connaît par exemple un système particulièrement contraignant. Le déficit de la période «t» doit y être reporté dans le budget de la période «t₂», qui doit lui-même être équilibré. Le canton de St-Gall doit donc compenser dès l'année «t₂» la totalité du déficit enregistré au cours de la période «t». Les cantons de Soleure et de Thurgovie, prévoyant une période de compensation de 5 ans, peuvent être cités à titre d'exemples moins restrictifs. Le canton d'Obwald va plus loin encore en permettant de répartir la compensation sur une période de 8 à 10 ans.

Compte tenu des exigences de la procédure budgétaire, la période de compensation de 5 ans (7 ans en cas de besoins financiers exceptionnels) fixée dans la loi se traduit dans les faits par une mise en application de la compensation sur 7 ans (9 ans en cas de besoins financiers exceptionnels). La solution retenue va ainsi plus loin que la durée de cinq ans qui n'avait finalement pas été retenue dans la version finale de la Constitution. Des explications plus précises sont fournies à ce sujet dans le cadre de la section 5.5.

4.2 Situation conjoncturelle

4.2.1 Problématique

L'article 83 al. 2 de la nouvelle Constitution fribourgeoise admet l'existence d'une certaine corrélation entre les résultats enregistrés par le canton et la conjoncture. Dans cette optique, la situation économique exerce une influence aussi bien sur les charges que sur les revenus de fonctionnement. Du côté des revenus, une période conjoncturelle difficile se traduit essentiellement par une stagnation, voire une diminution des rentrées fiscales. Du côté des charges, elle engendre, avec un décalage temporel plus important, une augmentation dans le domaine social essentiellement (assurance chômage, aide sociale). Inversement, une conjoncture favorable engendre une amélioration des rentrées fiscales et la baisse de certaines charges sociales. Dans le cas particulier du canton de Fribourg, l'expérience montre que les effets de la conjoncture se font sentir avant tout du côté des revenus fiscaux et touchent relativement moins les charges de l'Etat. Force est toutefois de constater qu'au niveau du canton, il est difficile de démontrer une étroite corrélation entre la conjoncture et les résultats des comptes.

Dans la mesure où le budget et le compte des investissements ne sont pas directement touchés par la règle d'équilibre, les nouvelles dispositions constitutionnelles laissent ouverte la possibilité de mener une politique conjoncturelle par le biais des investissements, pour autant que le service de la dette (intérêts) et les amortissements des investissements ne péjorent pas de façon excessive le résultat du compte de fonctionnement. La mise en pratique d'une telle possibilité à l'échelle cantonale se heurte cependant à d'importantes limites.

D'une manière générale, la possibilité de mener à bien une politique conjoncturelle dépasse la capacité d'un canton seul. Chaque canton constitue une petite économie ouverte, largement dépendante de la situation de ses voisins ainsi que de la conjoncture nationale et internationale. Le constat est particulièrement net dans le cas d'un canton comme Fribourg, de taille limitée et situé entre les deux pôles économiques majeurs que sont à l'échelle de la Suisse occidentale l'Arc lémanique et la région bernoise.

Le Conseil d'Etat propose, conformément aux dispositions de l'article 83 de la nouvelle Constitution, que le canton adopte une attitude relativement neutre face aux évolutions conjoncturelles. Ne pouvant prétendre dicter la conjoncture, il doit se contenter de limiter et d'atténuer les effets négatifs de ses variations.

4.2.2 Définitions

Situation conjoncturelle difficile

Dans le cadre de ce message et de la nouvelle version de la LFE, la notion de situation conjoncturelle difficile est

à considérer comme un terme générique s'appliquant à deux cas de figure: une récession et une période de stagnation.

Récession

Conformément à la définition admise par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) et la plupart des centres de recherche traitant des questions conjoncturelles en Suisse, on peut parler de récession lorsque le taux de variation du PIB (produit intérieur brut réel par rapport au trimestre précédent) est négatif durant deux trimestres consécutifs.

Stagnation

À défaut de définition officielle largement reconnue, il est admis ici que l'on se trouve en période de stagnation lorsque la variation annuelle du PIB s'établit entre - 0,5 % et + 0,5 %.

4.2.3 Indicateurs

L'application de l'article 83 de la Constitution fribourgeoise relatif à l'équilibre budgétaire implique que l'on procède à une évaluation de la situation conjoncturelle. Celle-ci devra être prise en compte pour admettre, cas échéant, un écart à la règle de l'équilibre. Pour se forger une opinion non seulement sur la situation mais surtout sur les perspectives conjoncturelles, le Conseil d'Etat devra s'appuyer sur une série d'indicateurs.

Les indicateurs retenus devraient au moins présenter les caractéristiques suivantes:

- *fiabilité*: la valeur publiée de l'indicateur doit être digne de confiance et, si possible, contrôlable;
- *disponibilité*: l'indicateur doit pouvoir être obtenu facilement, rapidement et sur une longue durée;
- *faible décalage temporel*: le délai survenant inévitablement entre la fin de la période considérée dans le calcul et la publication de l'indicateur doit être le plus court possible;
- *compréhensibilité*: l'indicateur doit être facilement compréhensible. Les modèles économétriques sont donc à éviter;
- *prévisibilité*: il doit être possible de faire des projections quant à la valeur future de l'indicateur;
- *généralité*: l'indicateur doit traduire la situation de l'économie cantonale dans son ensemble et ne pas se focaliser sur un secteur particulier.

Sur la base des caractéristiques requises, l'Administration des finances a analysé une trentaine d'indicateurs couramment utilisés dans les études conjoncturelles en Suisse, en accordant une attention particulière à ceux évoqués dans les discussions de la Constituante. Après s'être employée à déterminer en parallèle les éléments conjoncturels ayant le plus fort impact sur le budget et les comptes cantonaux, elle a finalement retenu six indicateurs, pouvant être classés en trois catégories. Cette liste pourra être adaptée au fil du temps en fonction de l'évolution des connaissances et pratiques en matière de prévisions conjoncturelles. Les indicateurs retenus sont les suivants:

- *situation économique générale*:
 - PIB national,
 - PIB cantonal;

- *emploi*:
 - taux de chômage cantonal,
 - nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans le canton;
- *revenus fiscaux*:
 - revenus imposables prévisionnels,
 - statistique des salaires AVS.

La situation économique générale est reflétée par l'évolution du PIB national et du PIB cantonal. L'analyse du PIB national se basera avant tout sur les constats et prévisions du Seco et de l'OFS. Elle sera complétée par la prise en considération, dans une optique comparative, des prévisions publiées par la BNS, les instituts de recherche spécialisés dans les prévisions conjoncturelles (KOF, BAK, Créa) et les grandes banques (CS et UBS). Le PIB cantonal est calculé par l'institut BAK de Bâle sur mandat du canton. La prise en compte simultanée des PIB national et cantonal permet un traitement approprié des décalages pouvant se manifester, essentiellement en terme d'intensité des évolutions conjoncturelles, entre la situation économique du pays dans son ensemble et celle du canton.

L'évolution du marché de l'emploi, susceptible d'engendrer, avec un décalage temporel des charges supplémentaires pour le canton (part cantonale au financement de l'assurance chômage, programmes d'emploi qualifiant, aide sociale), est évaluée au moyen du taux de chômage cantonal et du nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans le canton. L'analyse des statistiques et prévisions en matière d'emploi se fera à partir des mêmes sources que celle du PIB, en accordant une attention particulière aux chiffres du Seco et de l'OFS.

L'évolution des rentrées fiscales est enfin estimée à l'aide de la statistique provisoire des rentrées fiscales pour l'année en cours disponible au moment de l'élaboration du budget et de la statistique des salaires donnant lieu à des cotisations AVS pour l'année en cours. Ces informations sont fournies respectivement par le Service cantonal des contributions (SCC) et par la Caisse de compensation du canton de Fribourg. Elles présentent un intérêt particulier dans la mesure où, comme cela a été évoqué précédemment, les effets conjoncturels les plus importants pour la situation budgétaire du canton se manifestent sous forme de variations des revenus fiscaux.

4.2.4 Seuils

Le choix des indicateurs à prendre en considération doit encore être complété par la fixation de seuils à partir desquels on peut admettre un assouplissement de la règle de l'équilibre. Les conditions posées ne sont pas cumulatives. Le Conseil d'Etat pourrait autoriser, dans le règlement d'exécution de la loi sur les finances, une telle dérogation lorsqu'un au moins des seuils suivants est atteint:

- *Situation économique générale*:

Un déficit budgétaire peut être accepté en période de récession et éventuellement, sous certaines conditions, en période de stagnation.

- *Emploi*:

Une dérogation à la règle d'équilibre est envisageable lorsque le taux de chômage enregistré dans le canton dépasse 5 %. L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits est subsidiairement prise en compte.

- *Revenus:*

Une dérogation à la règle d'équilibre n'est envisageable qu'en cas de baisse des revenus fiscaux.

Concrètement, en début d'année, le Conseil d'Etat fixera les objectifs budgétaires pour l'année suivante en se référant notamment aux indicateurs et seuils précédents.

4.3 Besoins financiers exceptionnels

4.3.1 Définitions et problématique

L'article 83 al. 2 de la nouvelle Constitution stipule que l'Etat doit tenir compte d'éventuels besoins financiers exceptionnels dans sa politique budgétaire. La détermination de tels besoins est aussi sujette à interprétation. A défaut de pouvoir en proposer une définition unique et totalement objective, il importe de fixer au moins une démarche et des critères de référence dans le cadre de la mise en application des dispositions constitutionnelles.

La réflexion visant à se prononcer sur l'opportunité de conférer un caractère exceptionnel à un besoin financier doit être menée en deux étapes. Il est tout d'abord nécessaire de définir les types d'événements pouvant être à l'origine d'un tel besoin. Il faut ensuite fixer le montant (exprimé en chiffres absolus ou en pourcent d'une valeur de référence) à partir duquel cette terminologie peut effectivement être employée.

Cette double exigence vise à éviter un recours exagéré à la disposition de l'article 83 al. 2 pour justifier un déficit de fonctionnement. Un besoin financier engendré par un événement exceptionnel, mais représentant un montant de faible importance devrait en effet pouvoir être «digéré» dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire, sans faire exception à la règle d'équilibre.

4.3.2 Evénements considérés

D'une manière générale, un événement devrait répondre au moins aux conditions suivantes pour pouvoir être considéré comme exceptionnel:

- être unique, ou à tout le moins extrêmement rare;
- échapper au contrôle des autorités cantonales;
- ne pas pouvoir être financé par des réserves ou provisions constituées au préalable;
- présenter une importance majeure pour le canton et sa population.

En guise d'exemples, on peut mentionner les événements suivants: des catastrophes naturelles (ouragan, inondations, tremblements de terre, glissements de terrain), la réalisation d'un risque lié à des «engagements hors bilan» du canton (cautions, garantie d'Etat, etc.) ou encore une décision brutale et non concertée de la Confédération (transferts de charge).

4.3.3 Montant minimal

Le budget et les comptes comprennent assez fréquemment des dépenses destinées à faire face à des «événements exceptionnels». Afin d'éviter que l'exceptionnel ne devienne la règle, il est nécessaire de fixer un montant minimal à la prise en considération de ces événements en se référant à l'importance du budget de l'Etat.

Le Conseil d'Etat propose d'appliquer les dispositions constitutionnelles relatives aux éventuels besoins finan-

ciers exceptionnels aux seuls événements dont le coût total net atteint au minimum 0,5 % du total des revenus de fonctionnement avant imputations internes. Sur la base du budget 2005, cela correspondrait à un montant d'environ 11,8 millions de francs.

5. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le Conseil d'Etat pour mettre en application les nouvelles dispositions constitutionnelles et la motion Boivin/Glardon peut être présenté en six points.

5.1 Rappel des dispositions constitutionnelles dans la loi

Pour plus de clarté, il apparaît nécessaire de rappeler et détailler les dispositions constitutionnelles relatives à l'équilibre budgétaire dans la LFE. A l'avenir, cette dernière mentionnera tout d'abord explicitement la règle d'équilibre du budget de fonctionnement. Elle fixera ensuite les modalités générales de prise en compte de la conjoncture et des événements exceptionnels ainsi que les limites posées aux déficits acceptés dans ces cas particuliers. La LFE présentera ensuite le mécanisme de compensation des déficits. Elle déterminera enfin les conséquences d'un éventuel non respect des limites légales du déficit.

5.2 Plafond à 2 % pour les déficits liés à la conjoncture

Afin d'éviter que des difficultés conjoncturelles passagères ne servent de prétexte à un relâchement exagéré de la discipline budgétaire et sur le vu des expériences faites ces dix dernières années, le Conseil d'Etat propose de fixer une limite aux déficits exceptionnellement admis en raison de la situation conjoncturelle. Depuis plusieurs décennies, l'existence d'une limite aux déficits, et d'une sanction explicite au cas où cette limite n'était pas respectée, constitue l'une des principales forces du dispositif légal fribourgeois. Il convient de maintenir une limite de ce type afin de ne pas nuire à l'efficacité, largement reconnue en Suisse, de la LFE.

Les déficits exceptionnellement admis ne devront pas excéder 2 % du total des revenus de fonctionnement avant imputations internes. Cela revient à abaisser d'un point l'actuelle limite légale du déficit. Même si l'on ne peut objectivement plus parler de cote d'alerte dans le cadre du nouveau mécanisme proposé, cet abaissement permet de répondre aux exigences formulées dans la motion Boivin/Glardon acceptée par le Grand Conseil. Dans l'esprit du Conseil d'Etat, il ne s'agit pas d'un nouveau «droit au déficit» fixé à 2 % mais d'un plafond qui ne devrait être utilisé qu'en cas de graves difficultés économiques. Le pourcentage retenu représente un montant de 48,8 millions de francs sur la base des comptes de l'année 2004. Le Conseil d'Etat estime que cette marge de manœuvre est suffisante pour «absorber», si nécessaire, les conséquences des aléas de la conjoncture sur le budget de l'Etat.

5.3 Fixation des critères d'analyse de la conjoncture dans le règlement d'exécution

Afin de pouvoir plus facilement s'adapter à l'évolution des connaissances et des informations en matière de prévisions conjoncturelles et pour laisser au Conseil d'Etat

la marge de manœuvre nécessaire en la matière, la démarche et les critères d'analyse retenus pour se prononcer sur l'état de la conjoncture seront fixés dans le règlement d'exécution. Il en ira de même pour la détermination du caractère exceptionnel ou non d'un besoin financier. En se basant sur les propositions formulées sous les points 4.2 et 4.3, le RFE déterminera notamment les indicateurs de référence et fixera les seuils à partir desquels des exceptions au principe de l'équilibre sont envisageables.

5.4 Prise en compte des besoins financiers exceptionnels

Etant donné que la limite des 2 % pourrait s'avérer difficile à appliquer aux déficits découlant d'événements exceptionnels, en raison du caractère soudain de ces derniers, de l'importance imprévisible que pourraient prendre les montants en question dans des cas graves et donc de l'ampleur de la fluctuation des besoins financiers à laquelle il faudrait faire face à brève échéance, le Conseil d'Etat propose de renoncer à fixer dans la loi une limite pour les déficits dus à des événements exceptionnels. Dans de tels cas, la décision finale d'augmenter exceptionnellement la limite du déficit sera prise par le Grand Conseil à la majorité de ses membres.

5.5 Mécanisme de compensation

En application de l'article 83 al. 3 de la nouvelle Constitution fribourgeoise, tout déficit du compte de fonctionnement, après déduction des recettes extraordinaires, sera compensé dans les budgets futurs. La période de calcul de la compensation inscrite dans la loi sera de cinq ans au maximum. Comme les résultats d'un exercice ne sont évidemment pas encore connus au moment de l'établissement du budget de l'année suivante, la compensation ne pourra commencer que dans le cadre du budget du deuxième exercice suivant. Cela signifie que, dans les faits, la compensation devra être réalisée à la fin d'une période de 7 ans.

La période de compensation pourra de plus être prolongée de deux ans au maximum dans les cas où le déficit est dû à des besoins financiers exceptionnels. La décision, du ressort du Grand Conseil, sera prise à la majorité simple des votants. La prolongation permise se justifie par le fait que les événements à l'origine de tels besoins sont par nature beaucoup plus brusques que les fluctuations conjoncturelles. Ils pourraient aussi engendrer des effets financiers d'une plus forte ampleur.

5.6 Mesures en cas de dépassement

Dans le prolongement de ce que prévoit actuellement la LFE (article 41 al. 3) et de ce qui a fait le succès et la force du dispositif légal fribourgeois, le non respect des règles et limites posées en matière de déficit sera sanctionné par une augmentation obligatoire du coefficient annuel des impôts cantonaux. Cette augmentation ne s'appliquera ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique. Le maintien de sanctions explicites et automatiques est indispensable à l'efficacité des nouvelles dispositions budgétaires. En l'absence de sanctions, la règle d'équilibre risquerait fort de se résumer à une simple déclaration d'intention et elle constituerait un retrait par rapport aux exigences légales actuelles alors même que la nouvelle Constitution

se veut plus exigeante en la matière. A relever que cette obligation pourra être levée par le Grand Conseil en cas de besoins financiers exceptionnels. Dans ces cas, on ne saurait appliquer systématiquement une hausse d'impôts alors même que l'on pourrait se trouver, par exemple, à devoir faire face à une catastrophe frappant déjà durement la population du canton.

6. INCIDENCES SUR LES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

L'octroi de crédits supplémentaires est actuellement réglé par l'article 35 de la LFE. Cet article prévoit qu'un crédit supplémentaire, destiné à compléter un crédit budgétaire, est octroyé par le Conseil d'Etat, préalablement à l'engagement, si la dépense était imprévisible et si elle est urgente et indispensable. Tout crédit supplémentaire doit être compensé par une réduction équivalente de dépenses.

Dans le cadre de la procédure de consultation, plusieurs remarques ont porté sur les effets du projet sur la problématique des crédits supplémentaires. Les modifications prévues, qui restreignent la marge de manœuvre dans l'élaboration des budgets et renforcent les exigences posées quant à la précision des prévisions budgétaires, risquent d'accentuer les difficultés rencontrées en la matière au cours des dernières années.

Il devient en effet de plus en plus difficile pour les Services et Directions de trouver des compensations, en raison de budgets de plus en plus serrés et de l'obligation de trouver des compensations uniquement sous forme de réduction des charges. De plus, les crédits supplémentaires concernent pour une part importante des dépenses liées, découlant notamment d'obligations légales fixées au niveau fédéral ou dans le cadre de concordats intercantonaux, sur lesquels l'Etat n'a que peu ou pas d'emprise. Afin de répondre à ces préoccupations légitimes, le Conseil d'Etat propose de saisir l'occasion de la présente révision de la LFE pour apporter des modifications au niveau des règles relatives à la compensation des crédits supplémentaires.

7. COMMENTAIRES DES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LES FINANCES DE L'ÉTAT

La LFE est modifiée par l'insertion de dispositions complémentaires au niveau l'article 35, l'introduction de quatre nouveaux articles 40 (40 a à 40 d), la reformulation l'article 41 al. 3 et l'abrogation de l'article 42 al. 5. L'article 25 est également adapté à la teneur de la nouvelle Constitution.

7.1 Art. 25 al. 1

L'article 25 al. 1 LFE renvoie à l'art. 28^{bis} de la Constitution de 1857; il y a lieu de l'adapter en faisant référence aux deux dispositions de la nouvelle Constitution qui traitent du referendum financier, à savoir les articles 45 et 46.

7.2 Art. 35 al. 2^{bis} et 2^{ter}

Deux nouveaux alinéas, 2^{bis} et 2^{ter}, sont insérés dans l'article 35 LFE afin de limiter les problèmes rencontrés en matière de crédits supplémentaires.

L'alinéa 2^{bis} introduit, en permettant une compensation par augmentation des revenus, une procédure assouplie pour les charges liées découlant de la législation fédérale ou de concordats intercantonaux. Un traitement différencié se justifie pour cette catégorie particulière de charges dans la mesure où les Services et Directions concernées n'ont quasiment pas d'influence sur les décisions déterminant les montants concernés. Le principe de la présentation d'une demande de crédit supplémentaire est maintenu mais avec un assouplissement de la règle de la compensation.

Afin que la discipline budgétaire demeure la règle, l'assouplissement proposé au niveau de l'alinéa 2^{bis} doit cependant être clairement limité aux rubriques du plan comptable correspondant strictement à la catégorie de charges liées considérée. A cette fin, la liste de ces rubriques sera fixée dans le règlement d'exécution, comme le prévoit l'alinéa 2^{er}. Cette délégation permettra aussi de la flexibilité en cas d'introduction ou de suppression de domaines d'intervention.

7.3 Art. 40a à 40d

L'article 40 a rappelle la règle d'équilibre posée par l'article 83 al. 1 de la nouvelle Constitution (al. 1) et présente les exceptions admissibles (al. 2). L'équilibre du budget de fonctionnement devient une règle de gestion concrète et impérative. Il n'est plus uniquement un principe de politique et de gestion budgétaires, tel que le mentionne l'article 5 de la LFE. L'article 40 a rappelle également l'exigence de compensation des déficits posée par l'article 83 al. 3 Cst et évoque les sanctions prévues en cas de non respect de ces exigences (al. 3). Le texte légal qui est suivi de la référence à la Constitution est une reprise exacte du texte constitutionnel. Il ne saurait dès lors être modifié.

L'article 40 b pose ensuite une limite au déficit admis en cas de situation conjoncturelle difficile (al. 1) et présente les modalités générales de prise en compte de la conjoncture dans la politique budgétaire cantonale. Le Conseil d'Etat se voit attribuer la compétence de déterminer si la situation économique observée et l'évolution qui en est attendue justifient la réalisation d'un déficit, ou en d'autres termes une exception à la règle d'équilibre (al. 3). Il considère en particulier les effets de la conjoncture sur le chômage et les revenus de la fiscalité (al. 2). La décision du Conseil d'Etat se base sur une analyse objective des indicateurs et seuils fixés dans le règlement d'exécution (al. 4). Elle intervient au moment de la fixation des objectifs budgétaires annuels, c'est-à-dire après que les Directions et Services de l'administration cantonale aient transmis une première estimation de leurs besoins financiers à l'Administration des finances.

L'article 40 c règle la prise en compte des besoins financiers exceptionnels. Dans le cadre de son alinéa 1, il confère au Grand Conseil la compétence de se prononcer, par une décision à la majorité qualifiée, sur la prise en considération de tels besoins (al. 1). Une délimitation des événements pouvant être à l'origine de besoins financiers exceptionnels est prévue à l'alinéa 2. Elle prend en considération aussi bien le type d'événements que le montant minimal qu'ils doivent représenter (0,5 % des revenus avant imputations internes). En dessous de ce montant la procédure budgétaire habituelle s'applique.

L'article 40 d traite du mécanisme de compensation des déficits enregistrés en dérogation de la règle d'équilibre. Il précise à que les déficits pris en considération sont cal-

culés après déduction des recettes extraordinaires (par exemple: ventes de participations financières importantes ou d'éléments du patrimoine, legs ou rentrées exceptionnelles et uniques). Ces dernières seront précisées dans le règlement d'exécution. L'article 40 d stipule que la durée de compensation, qui ne peut débuter que dans le cadre du budget du deuxième exercice suivant le déficit comptable, est de 5 ans au maximum. Compte tenu du délai de mise en œuvre qui veut que le déficit d'un exercice comptable ne pourra être «corrigé» que dans le budget du deuxième exercice suivant, la période de compensation effective sera donc de 7 ans. Une prolongation de deux ans peut être admise pour les déficits dus à des besoins financiers exceptionnels au sens de la loi, pour les raisons expliquées à la section 5.5. Cette prolongation doit faire l'objet d'une décision du Grand Conseil prise à la majorité simple des votants. On peut encore préciser que la couverture de besoins financiers exceptionnels ferait certainement l'objet de la présentation d'un décret au Grand Conseil lequel fixerait l'enveloppe financière prévue ainsi que les conséquences concrètes de celle-ci sur le déficit autorisé et sur l'impôt cantonal.

7.4 Art. 41 al. 3

L'article 41 al. 3 fixe la sanction qui s'applique en cas de non respect des dispositions des articles 40 a et 40 b de la LFE. Cette sanction, qui prend la forme d'une augmentation obligatoire du coefficient annuel des impôts cantonaux, est identique à celle prévue par la teneur actuelle de la LFE. Elle intervient toutefois désormais dès que le déficit dépasse 2 % et non 3 %. Les conséquences sur l'impôt cantonal des déficits acceptés en raison de besoins financiers exceptionnels seront fixées dans le décret de financement des événements à l'origine de ces besoins. Pour cette raison, la disposition légale prévoit la possibilité pour le Grand Conseil, dans ces cas exceptionnels, de ne pas procéder obligatoirement à une hausse de la fiscalité (cf. également point 5.6).

7.5 Art. 42 al. 5

Avec l'introduction d'une règle d'équilibre du budget de fonctionnement dans la LFE et la mise en application d'un mécanisme de compensation des éventuels déficits dus à une situation conjoncturelle difficile ou à des événements exceptionnels les dispositions de l'article 42 al. 5 perdent leur pertinence. Elles sont donc abrogées.

7.6 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat propose que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 et que le nouveau dispositif s'applique au budget de l'exercice 2006.

8. CONSÉQUENCES DU PROJET

8.1 Simulations pour les années 1994–2005

Afin de mesurer les conséquences pratiques des nouvelles règles proposées, ces dernières ont été appliquées aux résultats du budget de l'Etat des années 1994 à 2005 et comparées aux résultats des comptes. Un horizon temporel suffisamment long a été pris en considération afin de tenir compte des périodes de mauvaise conjoncture. Aucun événement exceptionnel au sens de l'article 40 c

n'est intervenu pendant ces années. Il ressort de cette simulation les principaux résultats suivants:

- depuis 1994, soit sur 12 exercices, le déficit maximal «théorique» avec la limite légale à 3 % représente un déficit total cumulé de 699 millions de francs;
- les déficits budgétaires arrêtés par le Grand Conseil ont atteint 521 millions de francs sur la même période. Les déficits autorisés ont donc été inférieurs de 178 millions de francs ou de 25 % aux déficits «légaux»;
- si la cote d'alerte avait été fixée à 2 %, le déficit maximal autorisé aurait représenté 466 millions de francs soit un écart de 55 millions de francs (11 %) avec les déficits effectivement autorisés par le Grand Conseil sur la période 1994–2005;
- de 1994 à 2005, les résultats cumulés des comptes de fonctionnement ont affiché un solde positif de 19,9 millions de francs, en admettant que les comptes de l'année 2005 se soldent par un déficit de 10 millions de francs;
- durant la période sous revue, la limite légale du déficit de 2 % n'aurait été dépassée qu'à cinq reprises pour un montant de déficits cumulés de 55,8 millions de francs. Selon la disposition de l'article 40 d relative à la nécessité de compenser ce découvert sur une période de cinq ans au maximum, la compensation maximale aurait été de 11,3 millions de francs en 2003.

La simulation effectuée permet de démontrer que les exigences plus sévères en matière d'équilibre budgétaire posées tant par l'article 83 de la Constitution du 16 mai 2004 que par la conséquence de l'application de la motion Boivin/Glardon sont supportables et applicables.

8.2 Conséquences financières

Les nouvelles dispositions légales relatives à l'équilibre budgétaire n'ont pas de conséquences financières directes. Elles ne nécessitent pas de personnel supplémentaire et n'entraînent pas de charges nouvelles.

Ces dispositions sont toutefois plus contraignantes que celles qui sont en vigueur actuellement. Au-delà de la prise en considération de la conjoncture et des événements exceptionnels, la nouvelle règle d'équilibre restreint la marge de manœuvre du Conseil d'Etat et du Grand Conseil dans l'élaboration du budget. Dans ce sens, le nouveau dispositif légal exercera une pression supplémentaire sur les dépenses actuelles et futures ainsi que sur le rythme et l'ampleur de la réalisation des nouvelles missions confiées à l'Etat. Ce constat n'est en soi pas une surprise. Il a été clairement mis en avant dans la campagne précédant le vote sur la nouvelle Constitution. De plus, plusieurs constituants ont insisté sur ce point avant le vote final sur la disposition relative à l'équilibre budgétaire (cf. Bulletin officiel des séances de la Constituante, 16.1.2004, p. 154–155) en relevant notamment que: «La loi modifiée sur les finances ne tolérera plus un déficit qu'en cas de détérioration avérée de la conjoncture ou alors pour faire face à des besoins exceptionnels, par exemple en cas de catastrophes, de difficultés extraordinaires. Dans ces cas-là, les déficits accumulés devront être compensés dans les budgets des années suivantes. Il s'agira dans les années suivantes de présenter des budgets de fonctionnement avec des excédents bénéficiaires pour absorber les déficits accumulés».

8.3 Autres conséquences

Le projet n'influence pas les relations financières Etat–communes. Il ne modifie pas non plus la répartition des tâches entre collectivités. Le projet n'a pas de lien avec le droit communautaire, ni avec les conventions ou recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations européennes.

BOTSCHAFT Nr. 206 20. Juni 2005 des Staatsrats an den Grossen Rat zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (ausgeglicherer Haushalt)

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

- 1 Einleitung
- 2 Geltende gesetzliche Bestimmungen
- 3 Gründe für den Änderungsentwurf und Ergebnisse der Vernehmlassung
 - 3.1 *Neue freiburgische Kantonsverfassung*
 - 3.1.1 Arbeiten des Verfassungsrates im Hinblick auf das Haushaltsgleichgewicht
 - 3.1.2 Artikel 83 der neuen Verfassung
 - 3.2 *Motion Boivin/Glardon*
 - 3.3 *Ergebnisse der Vernehmlassung*
- 4 Grundbegriffe
 - 4.1 *Haushaltsgleichgewicht*
 - 4.1.1 Begriffsbestimmungen
 - 4.1.2 Voranschlag oder Rechnung?
 - 4.1.3 Laufende Rechnung oder Investitionsrechnung?
 - 4.1.4 Zeitliche Dimension
 - 4.2 *Konjunkturlage*
 - 4.2.1 Problematik
 - 4.2.2 Begriffsbestimmungen
 - 4.2.3 Kennzahlen
 - 4.2.4 Schwellen
 - 4.3 *Ausserordentliche Finanzbedürfnisse*
 - 4.3.1 Begriffsbestimmungen und Problematik
 - 4.3.2 In Betracht kommende Ereignisse
 - 4.3.3 Mindestbetrag
- 5 Mögliches Vorgehen
 - 5.1 *Erwähnung der Verfassungsbestimmungen im Gesetz*
 - 5.2 *Obergrenze bei 2 % für konjunkturbedingte Defizite*
 - 5.3 *Festsetzung von Kriterien für die Konjunkturanalyse im Ausführungsreglement*
 - 5.4 *Berücksichtigung ausserordentlicher Finanzbedürfnisse*
 - 5.5 *Ausgleichsmechanismus*
 - 5.6 *Massnahmen bei Überschreitung*
- 6 Auswirkungen auf die Nachtragskredite
- 7 Kommentar der Änderungen am Finanzhaushaltsgesetz
 - 7.1 *Art. 25 Abs. 1*
 - 7.2 *Art. 35 Abs. 2^{bis} und 2^{ter}*
 - 7.3 *Art. 40a–40d*
 - 7.4 *Art. 41 Abs. 3*
 - 7.5 *Art. 42 Abs. 5*
 - 7.6 *Inkrafttreten*

- 8 Auswirkungen des Entwurfs
8.1 Simulationen für die Jahre 1994–2005
8.2 Finanzielle Folgen
8.3 Weitere Folgen

1. EINLEITUNG

Die Vorschriften der neuen freiburgischen Kantonsverfassung hinsichtlich Haushaltsgleichgewicht (Art. 83) und die Erheblicherklärung der Motion Denis Boivin/Alex Glardon (046.03) erfordern eine Anpassung der Gesetzesbestimmungen über den kantonalen Finanzhaushalt. Der Staatsrat unterbreitet Ihnen daher eine Botschaft zu den geplanten Änderungen des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG), mit denen diesen beiden Anforderungen entsprochen werden kann. In seiner Antwort auf die erwähnte Motion hatte der Staatsrat übrigens erklärt, dass er das Finanzhaushaltsgesetz ändern werde, um der Verfassungsnorm zu entsprechen, falls die neue Verfassung angenommen werden sollte.

2. GELTENDE GESETZLICHE BESTIMMUNGEN

Im Kanton Freiburg ist die Frage des Haushaltsgleichgewichts gegenwärtig in den Artikeln 5, 41 Abs. 3 und 42 Abs. 5 des FHG geregelt. Das FHG verankert den ausgeglichenen Voranschlag der Laufenden Rechnung als Grundsatz der Finanzpolitik und der Haushaltsführung (Art. 5). Es erlaubt jedoch ein Defizit in der Höhe von höchstens 3 % des Gesamtertrags (Art. 41 Abs. 3, Mechanismus der «gesetzlichen Defizitgrenze»). Mit der Änderung des FHG vom 4. April 2001 (Art. 42 Abs. 5) wurde die gesetzliche Defizitgrenze auf 2 % gesenkt, wenn das Defizit der Laufenden Rechnung in zwei aufeinander folgenden Jahren 1 % des Gesamtertrags erreicht. Eine Überschreitung der gesetzlichen Defizitgrenze zieht zwingend eine Erhöhung des Kantonssteuerfusses nach sich.

Die Gesetzesbestimmungen lauten gegenwärtig wie folgt:

Art. 5 FHG

«Der Voranschlag der Laufenden Rechnung muss ausgeglichen sein.»

Art. 41 Abs. 3 FHG

«Erreicht das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen 3 % des Gesamtertrags, so ist eine Erhöhung des Steuerfusses verpflichtend. Diese Erhöhung gilt weder für die Gemeindesteuer noch für die Kirchensteuer.»

Art. 42 Abs. 5 FHG

«Erreicht das Defizit der Laufenden Rechnung in zwei aufeinander folgenden Jahren vor internen Verrechnungen 1 % des Gesamtertrags, so wird die gesetzliche Defizitgrenze nach Artikel 41 Abs. 3 für die nächsten beiden Voranschläge auf 2 % gesenkt.»

3. GRÜNDE FÜR DEN ÄNDERUNGSENTWURF UND ERGEBNISSE DER VERNEHMLASSUNG

Die neue Verfassung des Kantons Freiburg und die Erheblicherklärung der Motion Boivin/Glardon liegen diesem Entwurf zugrunde.

3.1 Neue freiburgische Kantonsverfassung

Die neue Verfassung des Kantons Freiburg, die vom Verfassungsrat am 30. Januar 2004 verabschiedet und vom Freiburger Stimmvolk am 16. Mai 2004 angenommen wurde, behandelt die Finanzordnung von Staat und Gemeinden unter dem fünften Titel (Art. 81–84). Die Bestimmungen des neuen Artikels 83 erfordern eine Anpassung des FHG.

3.1.1 Arbeiten des Verfassungsrates im Hinblick auf das Haushaltsgleichgewicht

Für das Thema Finanzen sowie das Thema Staatsaufgaben war die Sachbereichskommission 3 zuständig. In dieser Kommission wurde einer Arbeitsgruppe mit fünf Mitgliedern aus der CVP, FDP, SP, CSP und Öffnung die Verantwortung für die Prüfung der finanziellen Fragen übertragen.

Die These 3.41, die von der Kommission 3 Ende 2001 vorgelegt und vom Verfassungsrat in seiner Sitzung vom 26. April diskutiert und von ihm in der «Null-Lesung» vom Juni 2002 gutgeheissen wurde, lautete wie folgt: «Das Betriebsbudget des Staates muss ausgeglichen sein. Darin sind indessen die konjunkturelle Entwicklung sowie aussergewöhnliche Ereignisse berücksichtigt. Die daraus resultierenden Defizite müssen mittelfristig (max. 5 Jahre) ausgeglichen werden.»

Der Bezug auf die Mittelfristigkeit sowie die Festsetzung eines maximalen Zeitraums von 5 Jahren gaben Anlass zu Diskussionen. Die auch innerhalb der Kommission 3 umstrittene «Mittelfristigkeit» wurde rasch aufgegeben, während der maximale Zeitraum von 5 Jahren vorläufig beibehalten wurde. Es gab Stimmen, die diesen Zeitraum als zu kurz erachteten, während andere fanden, es sei nicht notwendig, für den Defizitausgleich eine Frist zu setzen.

Der im Januar 2003 vorgelegte Verfassungsvorentwurf regelte die Frage des Haushaltsgleichgewichts in Artikel 92, der wie folgt lautete:

¹ Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen.

² Die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Zahlungsbedürfnisse sind indessen zu berücksichtigen.

³ Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind innert fünf Jahren auszugleichen.

Im Herbst 2003 beantragte die Kommission, den Artikel 92 Abs. 3 des Vorentwurfs dahingehend zu ändern, dass er nur noch folgenden Wortlaut hatte: «Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen». Diesem Antrag wurde am 10. Dezember 2003 in der 2. Lesung zugestimmt.

Die Fassung der zweiten Lesung wurde in der dritten Lesung mit 116 gegen 2 Stimmen gutgeheissen. Die Umstrukturierung des Schlusstextes führte dazu, dass die Bestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht in Artikel 83 der neuen Kantonsverfassung geregelt sind.

3.1.2 Artikel 83 der neuen Verfassung

Der Artikel 83 der neuen Verfassung des Kantons Freiburg hat folgenden Wortlaut:

¹ Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen.

² Die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Finanzbedürfnisse sind indessen zu berücksichtigen.

³ Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen.

Diese Verfassungsbestimmungen müssen nun in der Gesetzgebung über die Staatsfinanzen konkretisiert werden. Sie sind strenger als die bisherigen Rechtsgrundlagen. Das Haushaltsgleichgewicht ist nicht mehr wie bisher bloss ein allgemeiner Grundsatz der Finanzpolitik und der Haushaltsführung, sondern es ist neu ein auf Verfassungsstufe verankerter zwingender Grundsatz. Von diesem Erfordernis kann nur noch bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen oder konjunktureller Verschlechterung abgewichen werden. In beiden Fällen müssen die entstandenen Defizite in den folgenden Jahren ausgeglichen werden, was bisher nicht der Fall war.

3.2 Motion Boivin/Glardon

Die am 5. November 2003 eingereichte und am 7. November 2003 begründete Motion Denis Boivin/Alex Glardon (046.03) verlangte eine Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) zur Senkung der Defizitgrenze. Im Blickfeld der Motionäre standen ganz besonders Artikel 41 Abs. 3 und 42 Abs. 5, für die sie folgenden Wortlaut vorschlugen:

Art. 41 Abs. 3 (neu)

Erreicht das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen 2 % des Gesamtertrags, so ist eine Erhöhung des Steuerfusses verpflichtend. Diese Erhöhung gilt weder für die Gemeindesteuer noch für die Kirchensteuer.

Art. 42 Abs. 5 (neu)

Erreicht das Defizit der Laufenden Rechnung in zwei aufeinander folgenden Jahren vor internen Verrechnungen 1 % des Gesamtertrags, so wird die gesetzliche Defizitgrenze nach Artikel 41 Abs. 3 für die nächsten beiden Voranschläge auf 1 % gesenkt.

Der Staatsrat hielt in seiner Antwort vom 23. März 2004 fest, dass mit den vom Verfassungsrat verabschiedeten neuen Verfassungsbestimmungen die Ziele der Motionäre mehr als nur erreicht würden. Er zog es deshalb vor, die Änderung der Gesetzgebung über die Staatsfinanzen erst nach der Volksabstimmung über die neue Kantonsverfassung in Angriff zu nehmen und beantragte demzufolge die Ablehnung der Motion Boivin/Glardon.

Angesichts der damaligen Unsicherheiten, ob das Freiburger Stimmvolk der neuen Kantonsverfassung zustimmen würde, erklärte der Grosse Rat am 24. März 2004 die Motion dennoch mit 60 gegen 56 Stimmen und ohne Stimmenthaltung erheblich.

Der Staatsrat muss somit einen Gesetzesentwurf vorlegen. Ausserdem schlägt er vor, wie er dies bereits in seiner Antwort auf die Motion Boivin/Glardon angekündigt hat, die Gesetzgebung über die Staatsfinanzen im gleichen Zug an die Erfordernisse der neuen Verfassungsbestimmungen anzupassen, zumal diese Anpassung die gleichen Gesetzesbestimmungen betrifft wie die Motion. Die neuen Verfassungsbestimmungen zielen in die gleiche Richtung wie die Anträge der Motionäre und gehen sogar noch über deren Ziele hinaus.

3.3 Ergebnisse der Vernehmlassung

Ende 2004 ist der Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates und die dazugehörige Botschaft von der Finanzdirektion (FIND) bei der Kantonsverwaltung in die Vernehmlassung geschickt worden. Die Texte sind allen Direktionen sowie dem Amt für Gesetzgebung unterbreitet worden. Alle konsultierten Instanzen haben eine Vernehmlassungsantwort eingereicht.

Der Gesetzesvorentwurf ist von den Direktionen positiv aufgenommen worden. Es wurden keine Einwände gegen die durchgeführte Analyse, die berücksichtigten Grundsätze oder das vorgeschlagene Vorgehen erhoben. Mehrere Direktionen haben den Zusammenhang zwischen der Problematik des ausgeglichenen Haushalts und derjenigen der Nachtragskredite hervorgehoben und darauf hingewiesen, der Entwurf sollte entsprechend ergänzt werden (siehe Punkt 6 weiter unten). Das Amt für Gesetzgebung hat einige formale Änderungen vorgeschlagen und verschiedene Bemerkungen insbesondere zur Kompensationsdauer und zur Begrenzung der ausnahmsweise erlaubten Defizite geäussert.

Zwischen Mitte März und Mitte Mai 2005 wurde auch eine Vernehmlassung bei den politischen Parteien des Kantons durchgeführt. Mit Ausnahme der Sozialdemokratischen Partei haben sich alle Parteien mit dem unterbreiteten Vorentwurf grundsätzlich einverstanden erklärt, und die Mehrheit der Parteien befürwortet die vorgeschlagenen Grundsätze, Mechanismen und Grenzen. Die FDP hat bezüglich Kompensationsdauer, Indikatoren und Mindestbetrag für ausserordentliche Ereignisse restriktivere und strengere Vorschläge formuliert als der Staatsrat, und sie hat sich auch gegen die Lockerung der Vorschriften zur Kompensation der Nachtragskredite ausgesprochen. Die SP ihrerseits zweifelt an der «Durchführbarkeit» des vorgeschlagenen Systems sowie an der Möglichkeit, einen Zeitraum für den Defizitausgleich festzulegen, und befürchtet hier unüberlegten finanziellen Rigorismus. Die CVP und die Bewegung Öffnung haben insbesondere begrüsst, dass der vorgeschlagene Mechanismus die Realisierung des für den Kanton erforderlichen Investitionsprogramms nicht beeinträchtigt.

4. GRUNDBEGRIFFE

Die Bestimmungen von Artikel 83 der neuen Kantonsverfassung machen eine Klärung der Begriffe «Haushaltsgleichgewicht», «schwierige Konjunkturlage» und «ausserordentliche Finanzbedürfnisse» notwendig. Es muss auch auf zeitliche Dimension des Haushaltsgleichgewichts eingegangen werden. Im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen muss insbesondere die Bedeutung dieser drei Begriffe ausgelotet werden, es müssen weiter brauchbare Indikatoren vorgeschlagen werden, mit denen auf diese Begriffe Bezug genommen werden kann, und es müssen die «Grenzbereiche» festgelegt werden, bei deren Erreichen eine Abweichung vom Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts ins Auge gefasst werden kann.

4.1 Haushaltsgleichgewicht

4.1.1 Begriffsbestimmungen

Der Begriff «Haushaltsgleichgewicht» wird teilweise unterschiedlich definiert. Im engeren Sinne gilt der Haushalt als ausgeglichen, wenn das Resultat gleich Null ist

(Aufwand und Ertrag gleichen sich aus). Nach einer anderen Auslegung gilt der Haushalt als ausgeglichen, wenn das Resultat mindestens gleich Null ist. Diese Definition setzt voraus, dass auch ein positives Budget als ausgeglichen gilt. Und schliesslich könnte man auch davon ausgehen, dass der Haushalt im weiteren Sinn auch bei einem geringfügigen Defizit ausgeglichen ist. In diesem Fall müsste allerdings die Höhe des noch annehmbaren Defizits festgelegt und bestimmt werden, ob diese Grenze gesetzlich (oder in einem Reglement) verankert werden soll. Diese letzte Definition wäre in der Praxis jedoch problematisch und würde darauf hinauslaufen, dass man ein defizitäres Budget als ausgeglichen gelten liesse!

Da die erste Option praktisch undenkbar ist und die dritte in den Beratungen des Verfassungsrats nie zur Sprache gebracht wurde, ist die zweite Definition des Haushaltsgleichgewichts berücksichtigt worden, wonach das Ergebnis gleich Null oder positiv sein muss.

4.1.2 Voranschlag oder Rechnung?

Bei den Diskussionen über das Haushaltsgleichgewicht ist nicht immer ganz klar gewesen, ob dieser Grundsatz sowohl für den Voranschlag als auch für die Rechnung gelten soll. In der Wirtschaftsliteratur ist oft festzustellen, dass Erläuterungen zum Rechnungsausgleich unter dem Titel Haushaltsgleichgewicht laufen.¹ Diese Subsumierung von Rechnungsausgleich unter Haushaltsgleichgewicht ist auch in den Kontierungs- und Finanzrichtlinien der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (KFK) zu finden.² Das «Haushaltsgleichgewicht» wird also faktisch als Gesamtkonzept angesehen, das für Voranschlag und Rechnungen gilt.

Diese Gleichsetzung ist weder stossend noch nachteilig. Die Vorschrift eines ausgeglichenen «Haushalts» kann eigentlich nur dann wirksam sein, wenn sie für Voranschlag und Rechnung gilt. Ausserdem müssen bei Nichteinhaltung der Zielsetzungen sowohl auf Ebene des Voranschlags als auch der Rechnung unbedingt Sanktionen vorgesehen werden. Dadurch lassen sich die Risiken strategischer Überlegungen bei der Aufstellung der Voranschläge mindern und zu optimistische Schätzungen (Unterschätzung des Aufwands, Überschätzung des Ertrags) im Rahmen des Voranschlagsverfahrens vermeiden.

Der Artikel 83 der neuen Freiburger Kantonsverfassung bezieht sich in Absatz 1 lediglich auf den Ausgleich des Voranschlags der Laufenden Rechnung. Für eine konsequente und wirksame Umsetzung der Verfassungsbestimmungen muss sich die Auflage des Ausgleichs auch auf die Rechnung erstrecken. Dies ist umso wichtiger, als nach Artikel 83 Abs. 3 die Defizite in den folgenden Jahren ausgeglichen werden müssen. Nun ist es aber schwer vorstellbar, nur die noch «virtuellen» Defizite, wie sie im Voranschlag erscheinen, ausgleichen zu wollen. Nur die bestätigten und effektiv verzeichneten Defizite, die in der Rechnung erscheinen, können und müssen vernünftigerweise ausgeglichen werden.

¹ Siehe dazu zum Beispiel Nicola Novaresi, 2001, *Discipline budgétaire: étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses*, BENEFRI Centre d'études en économie du secteur public, S. 106 ff.

² KFK, 1981, *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte*, Verlag Paul Haupt, Bern. Siehe insbesondere Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone mit den entsprechenden Kommentaren (S. 122 ff.).

4.1.3 Laufende Rechnung oder Investitionsrechnung?

Die neuen Verfassungsbestimmungen und deren Umsetzung, wie sie im folgenden Abschnitt vorgeschlagen wird, sehen vor, dass die Ausgleichsvorschrift nur für den Voranschlag der Laufenden Rechnung und die Laufende Rechnung zur Anwendung kommt. In dieser enthalten sind in den einzelnen Rechnungsjahren jeweils der gesamte Aufwand und Ertrag, die das Nettovermögen oder den Fehlbetrag des Kantons verändern. Es müssen unbedingt auch der Schuldendienst (Zinsen) und die Abschreibungen auf den Investitionen darin einbezogen sein.

Die Anwendung der Ausgleichsvorschrift nur auf den Voranschlag der Laufenden Rechnung und die Laufende Rechnung schmälert ihre Wirkung. Dabei bleibt nämlich das Ergebnis des Voranschlags der Investitionsrechnung und der Investitionsrechnung unberücksichtigt. Mit anderen Worten lässt sich so mit dem vorgeschriebenen Ausgleich des Voranschlags der Laufenden Rechnung und der Laufenden Rechnung nicht verhindern, dass bei Ausgabenüberschuss in der Investitionsrechnung die Verschuldung zunimmt. Sofern die in der Laufenden Rechnung ausgewiesene Selbstfinanzierung hinter den Nettoinvestitionen zurückbleibt, kann die Verschuldung auch mit ausgeglichenen Ergebnissen zunehmen. Um dies zu vermeiden, wird in der im Jahre 2002 geänderten Verfassung des Kantons Wallis verlangt, dass ein Ertragsüberschuss in der Laufenden Rechnung und auch ein Finanzierungsüberschuss ausgewiesen werden.

Dadurch, dass die Ausgleichsvorschrift nicht für den Voranschlag der Investitionsrechnung und die Investitionsrechnung gilt, lässt sich übrigens das Risiko einer erheblichen Verringerung des Verwaltungsvermögens des Staates vermeiden. Mit anderen Worten, es ist nicht zu befürchten, dass die erzwungene Einhaltung der Ausgleichsvorschrift die zur langfristigen Erhaltung des Verwaltungsvermögens des Kantons erforderlichen Investitionen verhindert, solange in Voranschlag und Rechnung ausreichende Abschreibungen eingestellt sind.

4.1.4 Zeitliche Dimension

Über die Unterscheidung zwischen Rechnung und Voranschlag sowie Laufende Rechnung und Investitionsrechnung schliesst die Diskussion über das Haushaltsgleichgewicht auch eine grosse zeitliche Problematik mit ein. Eine Ausgleichsvorschrift wird natürlich je nach Länge des Zeitraums, in dem sie zur Anwendung kommt, unterschiedliche Auswirkungen haben. Diese Frage stellt sich auf zwei Ebenen bei der Analyse von Artikel 83 der neuen Freiburger Kantonsverfassung.

Zunächst einmal ist eine allgemeine Vorschrift für einen jährlich ausgeglichenen Voranschlag der Laufenden Rechnung in Artikel 83 Abs. 1. festgeschrieben. Sie wurde im Rahmen der Arbeiten des Verfassungsrats kaum diskutiert. Ein grundsätzlicher Ausgleich über mehrere Jahre von allfälligen sich aus der Konjunkturlage oder eventuellen ausserordentlichen Finanzierungsbedürfnissen ergebenden Situationen wird dann in Artikel 83 Abs. 3 der neuen Verfassung zur Sprache gebracht.

Artikel 83 Abs. 3 hat zu grossen Debatten in der Sachbereichskommission 3 und in den Vollversammlungen des Verfassungsrats Anlass gegeben (s. 3.1.1). Zur Diskussion stand insbesondere die Definition des Zeitraums, in

dem die Defizite ausgeglichen werden sollten. Die Verfassungspräsidentinnen und Verfassungsräte haben verschiedene Lösungen erwogen, bevor sie sich für die Formulierung «in den folgenden Jahren» entschieden haben. In der These 3.41 wurde zuerst noch davon gesprochen, die Defizite müssten «mittelfristig (max. 5 Jahre) ausgeglichen werden». Im Vorentwurf der Verfassung war dann von einem Ausgleich «innert fünf Jahren» die Rede. Vorgeschlagen wurden auch noch Formulierungen wie «in absehbarer Zeit» oder «grundsätzlich innert fünf Jahren», allerdings ohne Erfolg.

Dass in einer Verfassungsbestimmung eine klare Definition des Ausgleichszeitraums fehlt, ist verständlich und sogar berechtigt, wäre auf der Ebene der Ausführungsgesetzgebung jedoch unbefriedigend. Die Kantone, die einen ähnlichen Ansatz des Defizitausgleichs wie in Artikel 83 Abs. 3 der neuen Freiburger Kantonsverfassung kennen, haben sehr unterschiedliche Ausgleichszeiträume festgesetzt, die je nachdem zwischen 2 bis 10 Jahren variieren.¹ Der Staatsrat schlägt im Fall des Kantons Freiburg vor, im Gesetz einen Zeitraum von 5 Jahren festzuhalten, verlängerbar um 2 Jahre, falls das Defizit auf ausserordentliche Finanzbedürfnisse zurückzuführen ist.

In Anbetracht der Vorgaben des Voranschlagsverfahrens entspricht der im Gesetz festgelegte Ausgleichszeitraum von 5 Jahren (7 Jahre bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen) eigentlich einer Umsetzung des Ausgleichs über 7 Jahre (9 Jahre bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen). Die berücksichtigte Lösung geht also weiter als die Dauer von fünf Jahren, die schliesslich in der Endfassung der Kantonsverfassung festgehalten wurde. Weiteres dazu unter Punkt 5.5.

4.2 Konjunkturlage

4.2.1 Problematik

Artikel 83 Abs. 2 der neuen Freiburger Kantonsverfassung räumt ein, dass es eine gewisse Wechselwirkung zwischen den vom Kanton verzeichneten Ergebnissen und der Konjunktur gibt. Diesbezüglich übt die Wirtschaftslage einen Einfluss sowohl auf den Aufwand als auch den Ertrag der Laufenden Rechnung aus. Auf der Ertragsseite führt eine schwierige Konjunkturperiode hauptsächlich zu einer Stagnation oder sogar einem Rückgang der Steuereinnahmen. Auf der Aufwandseite bewirkt sie mit einer grösseren zeitlichen Verzögerung Mehrkosten vor allem im Sozialwesen (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe). Umgekehrt führt eine günstige Konjunkturlage zu höheren Steuereinnahmen und zur Senkung gewisser Soziallasten. Im besonderen Fall des Kantons Freiburg hat die Erfahrung gezeigt, dass die konjunkturellen Auswirkungen vor allem bei den Steuereinnahmen zum Ausdruck kommen und die Staatsausgaben

davon weniger berührt werden. Festzustellen ist jedoch, dass es auf Kantonsebene schwierig ist, eine enge Wechselbeziehung zwischen Konjunktur und Rechnungsergebnissen nachzuweisen.

Da der Voranschlag der Investitionsrechnung und die Investitionsrechnung von der Ausgleichsvorschrift nicht direkt betroffen sind, lassen die neuen Verfassungsbestimmungen die Möglichkeit offen, eine Konjunkturpolitik über die Investitionen zu verfolgen, sofern der Schuldendienst (Zinsen) und die Abschreibungen auf den Investitionen das Ergebnis der Laufenden Rechnung nicht übermässig in Mitleidenschaft ziehen. Die Umsetzung einer solchen Möglichkeit auf Kantonsebene stösst jedoch rasch an Grenzen.

Ganz generell kann kein Kanton im Alleingang eine Konjunkturpolitik erfolgreich umsetzen. Jeder Kanton bildet für sich eine kleine offene Volkswirtschaft, die weitgehend von der Wirtschaftslage seiner Nachbarn wie auch von der nationalen und internationalen Konjunktur abhängt. Dies wird ganz besonders deutlich im Fall eines Kantons wie Freiburg, der nicht sehr gross ist und sich zwischen zwei grossen Wirtschaftspolen befindet, nämlich dem Genferseegebiet und der Region Bern.

Der Staatsrat schlägt gemäss den Bestimmungen von Artikel 83 der neuen Kantonsverfassung vor, der Kanton solle eine relativ neutrale Haltung gegenüber den konjunkturellen Entwicklungen einnehmen. Da er die konjunkturelle Entwicklung nicht bestimmen kann, muss er sich darauf beschränken, die negativen Auswirkungen in Grenzen zu halten und zu mildern.

4.2.2 Begriffsbestimmungen

Schwierige Konjunkturlage

Im Rahmen dieser Botschaft und der neuen Version des FHG ist der Begriff der schwierigen Konjunkturlage als Oberbegriff für zwei besondere Fälle zu verstehen: Rezession und Stagnation

Rezession

Nach der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und den meisten Forschungszentren für Konjunkturfragen zulässigen Definition kann man dann von einer Rezession sprechen, wenn die Veränderungsrate des BIP (Bruttoinlandprodukt) gegenüber dem Vorquartal während zwei aufeinander folgenden Quartalen negativ ist.

Stagnation

Mangels offiziell weitgehend anerkannter Definition gehen wir davon aus, dass wir uns in einer Periode der Stagnation befinden, wenn die jährliche Veränderungsrate des BIP zwischen $-0,5\%$ und $+0,5\%$ beträgt.

4.2.3 Kennzahlen

Die Anwendung von Artikel 83 der Freiburger Kantonsverfassung in Bezug auf das Haushaltsgleichgewicht setzt voraus, dass eine Evaluation der Konjunkturlage vorgenommen wird. Von dieser ist dann auszugehen, um gegebenenfalls eine Abweichung von der Gleichgewichtsvorschrift festzustellen. Um sich eine Meinung nicht nur über die Konjunkturlage sondern auch über die Konjunkturprognosen zu bilden, muss sich der Staatsrat auf eine ganze Reihe von Kennzahlen stützen.

Die berücksichtigten Kennzahlen sollten mindestens folgende Merkmale aufweisen:

¹ Nicola Novaresi, 2001, «Discipline budgétaire: étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses», BENEFR Centre d'études en économie du secteur public, S. 213 ff. Der Kanton St. Gallen hat beispielsweise ein sehr strenges System. Das Defizit der Periode «t» muss in den Voranschlag der Periode «t₂» übertragen werden, der seinerseits ausgeglichen sein muss. Der Kanton St. Gallen muss ab dem Jahr «t₂» das gesamte im Laufe der Periode «t» verzeichnete Defizit ausgleichen. Die Kantone Solothurn und Thurgau, die einen Ausgleichszeitraum von 5 Jahren vorsehen, sind als weniger strenge Beispiele zu nennen. Der Kanton Obwalden geht noch weiter und erlaubt die Aufteilung des Ausgleichs auf einen Zeitraum von 8 bis 10 Jahren.

- *Verlässlichkeit*: der veröffentlichte Kennzahlwert muss zuverlässig und – falls möglich – überprüfbar sein.
- *Verfügbarkeit – Zugänglichkeit*: die Kennzahl muss einfach, rasch und über einen langen Zeitraum zugänglich sein; der Zugriff auf die Kennzahl muss einfach und rasch und über einen langen Zeitraum erfolgen können.
- *Zeitnähe*: Der zeitliche Abstand zwischen berücksichtigtem Berechnungszeitraum und Veröffentlichung der Kennzahl muss so kurz wie möglich sein.
- *Verständlichkeit*: Die Kennzahl muss leicht verständlich sein, von ökonomischen Modellen ist somit abzusehen.
- *Prognostizierbarkeit*: Es müssen Prognosen über die künftige Entwicklung der Kennzahl gemacht werden können.
- *Allgemeingültigkeit*: Die Kennzahl muss über die Wirtschaftslage des Kantons in ihrer Gesamtheit Auskunft geben, und nicht bloss über einen bestimmten Sektor.

Anhand der erforderlichen Merkmale hat die Finanzverwaltung rund dreissig in den Konjunkturstudien in der Schweiz häufig verwendete Kennzahlen analysiert, mit besonderem Augenmerk auf diejenigen, die in den Diskussionen im Verfassungsrat zur Sprache gebracht wurden. Sie hat zuerst parallel die konjunkturellen Faktoren bestimmt, die den stärksten Einfluss auf den Staatsvoranschlag und die Staatsrechnung haben, und schliesslich sechs Kennzahlen berücksichtigt, die sich in drei Kategorien einteilen lassen. Diese Liste kann dann mit der Zeit entsprechend der Entwicklung der Kenntnisse und Praktiken auf dem Gebiet der Konjunkturprognosen angepasst werden. Berücksichtigt worden sind folgende Kennzahlen:

- *Allgemeine Wirtschaftslage*:
 - nationales BIP,
 - kantonales BIP;
- *Beschäftigung*:
 - kantonale Arbeitslosenquote,
 - Zahl der im Kanton registrierten Stellensuchenden;
- *Steuereinnahmen*:
 - voraussichtliche steuerbare Einkommen,
 - Statistik der AHV-pflichtigen Löhne.

Die allgemeine Wirtschaftslage kommt in der Entwicklung des nationalen BIP und des kantonalen BIP zum Ausdruck. Die Analyse des nationalen BIP wird vor allem auf den Feststellungen und Prognosen des Seco und des BFS beruhen. Dabei werden auch in einer Vergleichsoptik die von der SNB, den in Konjunkturprognosen spezialisierten Forschungsinstituten (KOF, BAK, Créa) und den Grossbanken (CS und UBS) veröffentlichten Prognosen berücksichtigt. Das kantonale BIP wird vom Institut BAK Basel Economics auf Auftrag des Kantons errechnet. Mit der gleichzeitigen Berücksichtigung von nationalem und kantonalem BIP können die Abweichungen richtig behandelt werden, die sich vor allem hinsichtlich der Intensität der konjunkturellen Entwicklungen zwischen der gesamtschweizerischen und der kantonalen Wirtschaftslage ergeben können.

Die Arbeitsmarktentwicklung, die mit zeitlicher Verzögerung Mehrkosten für den Kanton erzeugen kann (Anteil des Kantons an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme, Sozialhilfe), wird mittels der kantonalen Arbeitslosenquote und der Anzahl der im Kanton registrierten Stellensuchenden beurteilt. Die Statistiken und Prognosen zur Beschäftigungslage werden anhand der gleichen Quellen wie für das BIP analysiert, mit besonderem Augenmerk auf den Zahlen des Seco und des BFS.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen schliesslich wird mit Hilfe der provisorischen Statistik der Steuereinnahmen für das laufende Jahr geschätzt, die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Voranschlags und der Statistik der AHV-pflichtigen Löhne für das laufende Jahr verfügbar ist. Diese Informationen sind bei der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) beziehungsweise bei der Ausgleichskasse des Kantons Freiburg erhältlich. Sie sind insofern von besonderem Interesse, als wie bereits erwähnt die wichtigsten konjunkturellen Auswirkungen auf den Kantonshaushalt in Form von Schwankungen bei den Steuereinnahmen zum Ausdruck kommen.

4.2.4 Schwellen

Welche Indikatoren berücksichtigt werden sollen, muss auch von den Grenzwerten abhängig gemacht werden, ab denen eine Lockerung der Ausgleichsvorschrift eingeräumt werden kann. Die gestellten Bedingungen sind nicht kumulativ. Der Staatsrat könnte im Ausführungsreglement zum Finanzhaushaltsgesetz eine solche Abweichung vorsehen, wenn mindestens einer der folgenden Werte erreicht ist:

- *Allgemeine Wirtschaftslage*:

Ein Voranschlagsdefizit ist in einer Periode der Rezession und eventuell unter gewissen Voraussetzungen in einer Periode der Stagnation akzeptabel.

- *Beschäftigung*:

Eine Ausnahme von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts ist denkbar, wenn die Arbeitslosenquote im Kanton über 5 % steigt. Die Entwicklung der Anzahl registrierter Stellensuchender wird subsidiär berücksichtigt.

- *Einnahmen*:

Eine Ausnahme von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts ist nur dann vorstellbar, wenn die Steuereinnahmen zurückgehen.

Ganz konkret setzt der Staatsrat zu Jahresbeginn die Budgetziele für das folgende Jahr fest und stützt sich dabei insbesondere auf die Indikatoren und Grenzwerte des Vorjahres.

4.3 Ausserordentliche Finanzbedürfnisse

4.3.1 Begriffsbestimmungen und Problematik

Artikel 83 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung bestimmt, dass der Staat in seiner Haushaltspolitik eventuelle ausserordentliche Finanzbedürfnisse berücksichtigen muss. Worum es bei diesen Bedürfnissen genau geht, ist ebenfalls eine Frage der Interpretation. Da keine einheitliche und völlig objektive Definition dafür vorgeschlagen werden kann, müsste doch zumindest festgelegt werden, wie vorgegangen werden soll, und auf was für Kriterien

im Rahmen der Umsetzung der Verfassungsbestimmungen Bezug genommen wird.

Die Überlegung, ob es sinnvoll ist, ein Finanzbedürfnis als ausserordentlich zu charakterisieren, muss in zwei Schritten erfolgen. Zunächst einmal muss festgelegt werden, was für Ereignisse ein solches Bedürfnis begründen könnten. Danach ist der Betrag festzusetzen (in absoluten Zahlen oder in Prozent eines Bezugswerts), ab dem effektiv von einem ausserordentlichem Finanzbedürfnis gesprochen werden kann.

Diese zwei Voraussetzungen verhindern eine übermässige Berufung auf die Bestimmung von Artikel 83 Abs. 2 zur Rechtfertigung eines Defizits der Laufenden Rechnung. Ein von einem ausserordentlichen Ereignis verursachtes Finanzbedürfnis in jedoch geringem Betrag sollte nämlich im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsverfahrens bewältigt werden können, ohne dass gleich eine Ausnahme von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts gemacht werden muss.

4.3.2 In Betracht kommende Ereignisse

Ganz allgemein müsste ein Ereignis mindestens folgende Voraussetzungen erfüllen, um als ausserordentlich zu gelten:

- *es müsste sich um ein einmaliges oder zumindest äusserst seltenes Ereignis handeln;*
- *es müsste sich der Kontrolle der Kantonsbehörden entziehen;*
- *es müsste nicht mit zuvor gebildeten Reserven oder Rückstellungen finanziert werden können;*
- *es müsste für den Kanton und seine Bevölkerung von grösserer Bedeutung sein.*

Als Beispiele sind folgende Ereignisse zu nennen: Naturkatastrophen (Orkane, Überschwemmungen, Erdbeben, Erdbeben), Eintritt eines Schadenfalls in Zusammenhang mit «nicht bilanzierten Verpflichtungen» des Kantons (Bürgschaften, Staatsgarantie usw.) oder auch eine im Alleingang getroffene, nicht verabredete Entscheidung des Bundes (Lastenübertragung).

4.3.3 Mindestbetrag

Voranschlag und Rechnung enthalten sehr oft Ausgaben für «ausserordentliche Ereignisse». Damit nicht die Ausnahme zur Regel wird, muss ein Mindestbetrag festgesetzt werden, damit ein solches Ereignis als ausserordentlich in Betracht gezogen werden kann, und zwar jeweils nach Massgabe der Höhe des Staatshaushaltes.

Der Staatsrat schlägt vor, die Verfassungsbestimmungen bezüglich allfälliger ausserordentlicher Finanzbedürfnisse nur für Ereignisse gelten zu lassen, deren Gesamtkosten netto mindestens 0,5 % des Gesamtertrags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen ausmachen. Ausgehend vom Voranschlag 2005 entspräche dies einem Betrag von rund 11,8 Millionen Franken.

5. MÖGLICHES VORGEHEN

Das vom Staatsrat vorgeschlagene Vorgehen zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen sowie der Motion Boivin/Glardon lässt sich in sechs Schritte gliedern.

5.1 Erwähnung der Verfassungsbestimmungen im Gesetz

Für mehr Klarheit scheint es nötig, die Verfassungsbestimmungen bezüglich Haushaltsgleichgewicht im FHG zu erwähnen und auszuführen. Künftig wird also die Vorschrift des ausgeglichenen Voranschlags der Laufenden Rechnung im FHG verankert sein, und es werden darin auch die allgemeinen Modalitäten für die Berücksichtigung der Konjunktur und der ausserordentlichen Ereignisse sowie die Grenzen der in diesen Sonderfällen akzeptierten Defizite festgelegt sein. Das FHG wird dann auch den Mechanismus für den Defizitenausgleich ausführen und schliesslich die Konsequenzen einer eventuellen Nichteinhaltung der gesetzlichen Defizitgrenzen aufzeigen.

5.2 Obergrenze bei 2 % für konjunkturbedingte Defizite

Um zu vermeiden, dass vorübergehende konjunkturbedingte Schwierigkeiten als Vorwand für eine übertriebene Lockerung der Budgetdisziplin gebraucht werden, und nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahre schlägt der Staatsrat vor, die aufgrund der Konjunkturlage ausnahmsweise akzeptierten Defizite zu begrenzen. Seit mehreren Jahrzehnten ist die Defizitgrenze und die ausdrückliche Sanktion für den Fall, dass diese Grenze nicht eingehalten wird, eine der Hauptstärken des Gesetzesdispositivs des Kantons Freiburg. Um die Wirksamkeit des FHG, die gesamtschweizerisch anerkannt ist, nicht zu schmälern, ist an einer solchen Grenze festzuhalten.

Die ausnahmsweise erlaubten Defizite dürfen nicht mehr als 2 % des Gesamtertrags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen ausmachen. Dies entspricht einer Herabsetzung der geltenden gesetzlichen Defizitgrenze um einen Prozentpunkt. Auch wenn im Rahmen des vorgeschlagenen neuen Mechanismus objektiv nicht mehr von einer Alarmschwelle gesprochen werden kann, kann mit dieser Senkung doch den Forderungen der vom Grossen Rat gutgeheissenen Motion Boivin/Glardon entsprochen werden. Nach der Auffassung des Staatsrates handelt es sich nicht um ein neues «Recht auf ein Defizit» von bis zu 2 %, sondern um eine Obergrenze, die nur in Fällen grosser wirtschaftlicher Schwierigkeiten erreicht werden darf. Die berücksichtigte Prozentzahl entspricht einem Betrag von 48,8 Millionen Franken auf der Grundlage der Staatsrechnung des Jahres 2004. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dies einen ausreichenden Spielraum eröffnet, um falls nötig die Folgen der Konjunkturschwankungen abzufedern.

5.3 Festsetzung von Kriterien für die Konjunkturanalyse im Ausführungsreglement

Um sich der Entwicklung der Kenntnisse und Informationen in Bezug auf die Konjunkturprognosen anzupassen und dem Staatsrat den entsprechenden erforderlichen Handlungsspielraum zu lassen, werden das Vorgehen und die Analyse Kriterien, die berücksichtigt worden sind, um Aussagen über die Konjunktur machen zu können, im Ausführungsreglement festgelegt. So wird es auch für die Bestimmung sein, ob ein Finanzbedürfnis als ausserordentlich eingestuft wird oder nicht. Gestützt auf die in Punkt 4.2 und 4.3 formulierten Vorschläge wird das FHG insbesondere auch die Referenzindikatoren bestimmen und die Schwellenwerte festlegen, ab denen Ausnahmen

vom Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts denkbar sind.

5.4 Berücksichtigung ausserordentlicher Finanzbedürfnisse

Da es sich als schwierig erweisen könnte, die 2 %-Grenze bei Defiziten einzuhalten, die durch ausserordentliche Ereignisse verursacht werden, weil solche Ereignisse ganz plötzlich eintreten und in schweren Fällen Kosten in nicht voraussehbarer Höhe verursachen können und somit kurzfristig finanziellen Bedürfnissen entsprochen werden muss, schlägt der Staatsrat vor, im Gesetz keine Grenze für Defizite infolge ausserordentlicher Ereignisse festzusetzen. In solchen Fällen wird der Grosse Rat mit Mehrheitsbeschluss endgültig darüber entscheiden, ob die Defizitgrenze ausnahmsweise heraufgesetzt werden soll.

5.5 Ausgleichsmechanismus

In Anwendung von Artikel 83 Abs. 3 der neuen Freiburger Kantonsverfassung muss jedes Defizit der Laufenden Rechnung nach Abzug der ausserordentlichen Einnahmen in den nächsten Voranschlägen ausgeglichen werden, wobei im Gesetz für den Ausgleich ein Berechnungszeitraum von höchstens fünf Jahren festgehalten wird. Da die Ergebnisse eines Rechnungsjahres zum Zeitpunkt der Aufstellung des Voranschlags des nächsten Jahres natürlich noch nicht bekannt sind, kann mit dem Defizitausgleich erst im Rahmen des Voranschlags des übernächsten Rechnungsjahres begonnen werden. Das heisst, dass der Ausgleich faktisch am Ende einer Periode von 7 Jahren erfolgt sein muss.

Der Ausgleichszeitraum kann ausserdem um höchstens zwei Jahre verlängert werden, und zwar in den Fällen, in denen das Defizit durch aussergewöhnliche Finanzbedürfnisse verursacht worden ist. Der Grosse Rat beschliesst dies mit einfachem Mehr. Die erlaubte Verlängerung ist dadurch gerechtfertigt, dass die Ereignisse, die solchen Finanzbedürfnissen zugrunde liegen, naturgemäss viel brüsker sind als Konjunkturschwankungen. Sie könnten auch viel weiter reichende finanzielle Auswirkungen haben.

5.6 Massnahmen bei Überschreitung

In Erweiterung dessen, was gegenwärtig im FHG (Artikel 41 Abs. 3) ist und den Erfolg und die Stärke des Gesetzesdispositivs des Kantons Freiburg ausmacht, wird die Nichteinhaltung der Defizitvorschriften und -grenzen mit einer zwingenden Erhöhung des jährlichen Steuerfusses der Kantonssteuern sanktioniert. Diese Steuererhöhung gilt jedoch nicht für die Gemeindesteuer und auch nicht für die Kirchensteuer. Die Beibehaltung ausdrücklicher und automatischer Sanktionen ist unerlässlich, damit die neuen Haushaltsbestimmungen auch wirklich greifen. Ohne Sanktionen bestünde die Gefahr, dass die Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts zu einer blossen Absichtserklärung degradiert wird und zu einer Aufweichung der geltenden gesetzlichen Anforderungen führen könnte, wo doch die neue Kantonsverfassung auf diesem Gebiet höhere Ansprüche stellen will. Diese Pflicht kann ja übrigens vom Grossen Rat bei ausserordentlichen Finanzierungsbedürfnissen aufgehoben werden, und in diesem Fall können nicht bedingungslos die Steuern erhöht werden, weil man es beispielsweise mit

einem Katastrophenfall zu tun haben könnte, der die Bevölkerung des Kantons schon hart trifft.

6. AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHTRAGSKREDITE

Die Gewährung von Nachtragskrediten ist gegenwärtig in Artikel 35 FHG geregelt. Nach dieser Bestimmung dient ein Nachtragskredit zur Ergänzung eines Voranschlagskredits und wird vom Staatsrat gewährt, bevor die Verpflichtung eingegangen wird, sofern es sich um eine unvorhersehbare, dringliche und unerlässliche Ausgabe handelt. Jeder Nachtragskredit ist durch eine entsprechende Ausgabenkürzung zu kompensieren.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sind mehrere Bemerkungen zur Auswirkung des Entwurfs auf die Problematik der Nachtragskredite gemacht worden. Die geplanten Änderungen, die den Spielraum bei der Aufstellung der Voranschläge einschränken und grössere Anforderungen an die Genauigkeit der Budgetvoraussagen stellen, drohen die Schwierigkeiten, auf die man in den letzten Jahren in dieser Hinsicht gestossen ist, noch zu vergrössern.

Für die Dienststellen und Direktionen wird es nämlich immer schwieriger, mit den immer knapperen Budgets und den vorgeschriebenen Kompensationen nur in Form von Ausgabenkürzungen Kompensationsmöglichkeiten zu finden. Ausserdem betreffen die Nachtragskredite zu einem grossen Teil gebundene Ausgaben, die sich insbesondere aus auf Bundesebene oder im Rahmen von interkantonalen Konkordaten festgesetzten gesetzlichen Pflichten ergeben, auf die der Staat wenig oder gar keinen Einfluss hat. Als Lösung dafür schlägt der Staatsrat vor, die Gelegenheit dieser FHG-Revision zu nutzen um die Vorschriften über die Kompensation der Nachtragskredite zu ändern.

7. KOMMENTAR DER ÄNDERUNGEN AM FINANZHAUSHALTSGESETZ DES STAATES

Das FHG wird dadurch geändert, dass in Artikel 35 ergänzt wird und vier neue Artikel 40 eingefügt werden (40a – 40d), Artikel 41 Abs. 3 umformuliert und Artikel 42 Abs. 5 aufgehoben wird. Ausserdem wird Artikel 25 auch an den Wortlaut der neuen Verfassung angepasst.

7.1 Art. 25 Abs. 1

Artikel 25 Abs. 1 FHG verweist auf Artikel 28^{bis} der Staatsverfassung von 1857. Dieser Verweis muss angepasst werden, indem auf die zwei Bestimmungen der neuen Verfassung verwiesen wird, die das Finanzreferendum betreffen, nämlich auf die Artikel 45 und 46.

7.2 Art. 35 Abs. 2^{bis} und 2^{ter}

In Artikel 35 FHG werden zwei neue Absätze, 2^{bis} und 2^{ter}, eingefügt, damit es weniger Probleme bei den Nachtragskrediten gibt.

Absatz 2 führt mit einer Kompensation durch Einnahmenerhöhung ein weniger strenges Verfahren für gebundene Ausgaben ein, die sich aus der Bundesgesetzgebung oder interkantonalen Konkordaten ergeben. Für diese besondere Aufwandkategorie rechtfertigt sich eine differenzierte Behandlung, da die betroffenen Dienststellen und Direktionen praktisch keinen Einfluss auf die die betref-

fenden Beträge bestimmenden Entscheide haben. Am Grundsatz, wonach für einen Nachtragskredit ein Antrag zu stellen ist, wird festgehalten, jedoch mit einer Lockerung der Kompensationsvorschrift.

Damit die Budgetdisziplin auch weiterhin die Regel bleibt, muss die auf der Ebene von Absatz 2 vorgeschlagene Lockerung jedoch ganz klar auf die Rubriken des Kontenplans beschränkt werden, die genau der in Betracht kommenden Kategorie gebundener Ausgaben entspricht. Zu diesem Zweck soll im Ausführungsreglement eine Liste dieser Rubriken aufgeführt werden, wie in Absatz 2^{ter} vorgesehen. Diese Delegation wird im Fall der Einführung oder der Abschaffung von Einsatzbereichen auch mehr Flexibilität ermöglichen.

7.3 Art. 40a–40d

Artikel 40a greift die Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts in Artikel 83 Abs. 1 der neuen Kantonsverfassung auf (Abs. 1) und führt die zulässigen Ausnahmen auf (Abs. 2). Der ausgeglichene Voranschlag der Laufenden Rechnung wird zu einer konkreten und zwingenden Vorschrift der Haushaltsführung. Es handelt sich nicht mehr nur um einen Grundsatz der Politik der Haushaltsführung, wie in Artikel 5 FHG erwähnt. In Artikel 40a wird ebenfalls auf den in Artikel 83 Abs. 3 KV vorgeschriebenen Defizitausgleich und die im Fall der Nichteinhaltung vorgesehenen Sanktionen hingewiesen (Abs. 3). Der Gesetzestext, der dem Verweis auf die Verfassung vorgeht, ist wörtlich aus der Verfassung übernommen worden, und kann demnach nicht geändert werden.

Artikel 40b sieht eine Begrenzung für ein im Fall einer schwierigen konjunkturellen Lage erlaubtes Defizit vor (Abs. 1) und führt die allgemeinen Modalitäten für die Berücksichtigung der Konjunktur in der kantonalen Budgetpolitik auf. Dem Staatsrat wird die Zuständigkeit übertragen zu bestimmen, ob die wirtschaftliche Lage und die zu erwartende Entwicklung ein Defizit oder anders gesagt eine Ausnahme von der Regel des ausgeglichenen Haushalts rechtfertigen (Abs. 3). Er zieht insbesondere die Auswirkungen der Konjunktur auf die Arbeitslosigkeit und die Steuereinnahmen in Betracht (Abs. 2). Der Staatsrat stützt sich bei seinem Entscheid auf eine objektive Analyse der im Ausführungsreglement festgelegten Kennzahlen und Schwellenwerte (Abs. 4). Er entscheidet zum Zeitpunkt, in dem die jährlichen Budgetziele festgelegt werden, das heisst nachdem die Direktionen und Dienststellen der Kantonsverwaltung der Finanzverwaltung eine erste Schätzung ihrer Finanzbedürfnisse übermittelt haben.

Artikel 40c regelt die Berücksichtigung aussergewöhnlicher Finanzbedürfnisse. Absatz 1 verleiht dem Grossen Rat die Zuständigkeit, sich mit qualifiziertem Mehr zur Berücksichtigung solcher Bedürfnisse zu äussern (Abs. 1). Eine Eingrenzung der Ereignisse, die solchen aussergewöhnlichen Finanzbedürfnissen zugrunde liegen können, ist in Absatz 2 vorgesehen. Sie trägt sowohl der Art des Ereignisses als auch dem Mindestbetrag, dem sie entsprechen müssen, Rechnung (0,5 % des Gesamtertrags vor internen Verrechnungen). Für darunter liegende Beträge kommt das normale Voranschlagsverfahren zum Zug.

Artikel 40d befasst sich mit dem Ausgleichsmechanismus für die in Abweichung von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts verzeichneten Defizite. Er führt aus, dass die berücksichtigten Defizite nach Abzug der aus-

serordentlichen Einnahmen berechnet werden (z.B.: Verkauf von umfangreichen Finanzbeteiligungen oder Vermögenselementen, Legate oder ausserordentliche und einmalige Einnahmen). Auf diese wird im Ausführungsreglement noch genauer eingegangen. Artikel 40d bestimmt, dass das Defizit über einen Zeitraum von höchstens 5 Jahren ausgeglichen wird, wobei der Ausgleich erst mit dem Voranschlag des übernächsten Rechnungsjahres beginnen kann. Unter Berücksichtigung der Umsetzungsfrist, wonach das Defizit eines Rechnungsjahres erst im übernächsten Voranschlag «korrigiert» werden kann, beträgt also die effektive Ausgleichsdauer 7 Jahre. Für Defizite infolge von ausserordentlichen Finanzbedürfnissen im Sinne des Gesetzes kann diese Frist aus den in Punkt 5.5 erklärten Gründen um zwei Jahre verlängert werden. Über diese Verlängerung muss der Grosse Rat mit einfachem Mehr entscheiden. Es wäre auch noch hinzuzufügen, dass die Deckung ausserordentlicher Finanzbedürfnisse sicher Gegenstand eines Dekrets an den Grossen Rat wäre, der den vorgesehenen Kredit sowie die konkreten Folgen auf das zulässige Defizit und auf die Kantonssteuern festlegen würde.

7.4 Art. 41 Abs. 3

Artikel 41 Abs. 3 bestimmt die Sanktion bei Nichteinhaltung der Bestimmungen von Artikel 40a und Artikel 40b FHG. Diese Sanktion in Form einer zwingenden Erhöhung des Steuerfusses der Kantonssteuern ist gleich wie in der geltenden Fassung des FHG. Sie kommt jedoch künftig schon dann zur Anwendung, wenn das Defizit 2 % übersteigt, und nicht erst bei 3 %. Die Auswirkungen, die die aufgrund ausserordentlicher Finanzbedürfnisse erlaubten Defizite auf die Kantonssteuer haben, werden im Dekret über die Finanzierung der diesen Bedürfnissen zugrunde liegenden Ereignisse festgelegt. Aus diesem Grund sieht die Gesetzesbestimmung für den Grossen Rat die Möglichkeit vor, in Ausnahmefällen nicht unbedingt die Steuern zu erhöhen (s. auch Punkt 5.6).

7.5 Art. 42 Abs. 5

Mit der Einführung der Vorschrift eines ausgeglichenen Voranschlags der Laufenden Rechnung im FHG und der Einsetzung eines Ausgleichsmechanismus für allfällige Defizite infolge einer schwierigen konjunkturellen Lage oder von aussergewöhnlichen Ereignissen werden die Bestimmungen von Artikel 42 Abs. 5 hinfällig und werden somit aufgehoben.

7.6 Inkrafttreten

Der Staatsrat beantragt, dass das Gesetz am 1. Januar 2006 in Kraft tritt und das neue Vorgehen auf den Voranschlag des Rechnungsjahres 2006 zur Anwendung gebracht wird.

8. AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

8.1 Simulationen für die Jahre 1994–2005

Um die praktischen Folgen der vorgeschlagenen neuen Vorschriften zu messen, sind sie auf die Voranschlagsergebnisse des Staates der Jahre 1994 bis 2005 angewendet und mit den Rechnungsergebnissen verglichen worden.

Dabei ist ein ausreichender Zeithorizont berücksichtigt worden, um auch Perioden einzubeziehen, in denen die Konjunkturlage schlecht war. In diesen Jahren ist kein aussergewöhnliches Ereignis im Sinne von Artikel 40c eingetreten. Diese Simulation hat hauptsächlich Folgendes ergeben:

- Seit 1994, also über 12 Rechnungsjahre, macht das «theoretische» Höchstdefizit mit einer gesetzlichen Grenze bei 3 % ein kumuliertes Gesamtdefizit von 699 Millionen Franken aus.
- Die vom Grossen Rat verabschiedeten Voranschlagsdefizite beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 521 Millionen Franken. Die erlaubten Defizite lagen also um 178 Millionen Franken oder 25 % unter den «gesetzlichen» Defiziten.
- Mit einer gesetzlichen Defizitgrenze bei 2 % hätte das erlaubte Höchstdefizit 466 Millionen Franken betragen, das bedeutet eine Differenz von 55 Millionen Franken (11 %) zu den vom Grossen Rat im Zeitraum von 1994–2005 effektiv bewilligten Defiziten.
- Von 1994 bis 2005 haben die kumulierten Ergebnisse der Laufenden Rechnung einen positiven Saldo von nur 19,9 Millionen Franken ausgewiesen, wenn man davon ausgeht, dass die Rechnung des Jahres 2005 mit einem Defizit von 10 Millionen Franken abschliesst.
- Im Berichtszeitraum wäre die gesetzliche Defizitgrenze von 2 % nur fünfmal um einen kumulierten Defizitbetrag von 55,8 Millionen Franken überschritten worden. Gemäss Bestimmung von Artikel 40d über die Notwendigkeit des Defizitausgleichs in höchstens fünf Jahren, wäre der grösste Ausgleich mit 11,3 Millionen Franken im Jahr 2003 erfolgt.

Mit dieser Simulation lässt sich aufzeigen, dass die strengerer Auflagen bezüglich Haushaltsgleichgewicht sowohl gemäss Artikel 83 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 als auch als Folge der Umsetzung der Motion Boivin/Glardon tragbar und anwendbar sind.

8.2 Finanzielle Folgen

Die neuen Gesetzesbestimmungen bezüglich Haushaltsgleichgewicht haben keine unmittelbaren finanziellen Folgen. Sie erfordern keine neuen Personalressourcen

und bewirken auch keine neuen Ausgaben.

Diese Bestimmungen sind jedoch zwingender als die gegenwärtigen. Über die Berücksichtigung der Konjunktur und der aussergewöhnlichen Ereignisse hinaus schränkt die neue Regel des ausgeglichenen Haushalts den Handlungsspielraum des Staatsrates und des Grossen Rates bei der Aufstellung des Voranschlags ein. In diesem Sinne wird dieses neue Gesetzesdispositiv noch mehr Druck auf die gegenwärtigen und künftigen Ausgaben sowie auf die zeitliche und umfangmässige Realisierung der dem Staat übertragenen neuen Aufgaben ausüben. Diese Feststellung kommt nicht von ungefähr. Sie wurde bereits in der Kampagne im Vorfeld zur Abstimmung über die neue Verfassung zur Sprache gebracht. Ausserdem haben mehrere Verfassungsräte vor der Schlussabstimmung über das Haushaltsgleichgewicht auf diesem Punkt beharrt (s. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrates, 16.1.2004, S. 154–155) und darauf hingewiesen, dass mit der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes nur noch dann ein Defizit toleriert werde, wenn sich die Konjunktur verschlechtere oder ausserordentliche Finanzbedürfnisse zu decken seien, beispielsweise bei Katastrophen und ausserordentlichen Schwierigkeiten. In diesen Fällen müssten die Defizite in den Voranschlägen der Folgejahre ausgeglichen werden und somit in den folgenden Jahren Voranschläge der Laufenden Rechnung mit Überschüssen vorgelegt werden, um die Defizite abzubauen.

8.3 Weitere Folgen

Der Änderungsentwurf hat keinen Einfluss auf die Finanzbeziehungen Staat–Gemeinden. Er ändert auch nichts an der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen. Er steht in keinem Zusammenhang mit dem Europarecht und auch nicht mit den Konventionen oder Empfehlungen des Europarats oder anderer europäischer Organisationen.

Loi

du

modifiant la loi sur les finances de l'Etat (équilibre budgétaire)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 83 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);
Vu le message du Conseil d'Etat du 20 juin 2005;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

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

Préambule

Remplacer «Vu les articles 15, 28^{bis}, 45 et 52 de la Constitution cantonale»
par «Vu les articles 45, 46, 82 à 84, 101, 102, 112 et 113 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.)».

Art. 25 al. 1

¹ Les dépenses soumises au referendum financier selon les articles 45 et 46 Cst. peuvent être uniques ou périodiques.

Art. 35 al. 2^{bis} et 2^{ter} (nouveaux)

^{2bis} La compensation peut aussi se faire par une augmentation de revenus si le crédit supplémentaire porte sur des charges liées découlant de la législation fédérale ou de concordats intercantonaux.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (ausgeglichener Haushalt)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf den Artikel 83 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 20. Juni 2005;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

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

Ingress

Der Satzteil «gestützt auf die Artikel 15, 28^{bis}, 45 und 52 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg» *wird ersetzt durch* «gestützt auf die Artikel 45, 46, 82–84, 101, 102, 112 und 113 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV)».

Art. 25 Abs. 1

¹ Die dem Finanzreferendum unterstehenden Ausgaben nach den Artikeln 45 und 46 KV können einmalig oder wiederkehrend sein.

Art. 35 Abs. 2^{bis} und 2^{ter} (neu)

^{2bis} Der Nachtragskredit kann auch durch eine Einnahmenerhöhung kompensiert werden, wenn er gebundene Ausgaben betrifft, die sich aus der Bundesgesetzgebung oder aus interkantonalen Konkordaten ergeben.

^{2ter} Le règlement d'exécution fixe les rubriques du plan comptable qui correspondent à ces charges liées.

Art. 40a (nouveau) c) Principe de l'équilibre budgétaire

¹ L'Etat équilibre son budget de fonctionnement (art. 83 al. 1 Cst.).

² Des déficits budgétaires sont toutefois admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels.

³ Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes (art. 83 al. 3 Cst.). A défaut d'y parvenir, le Grand Conseil doit décider une augmentation du coefficient des impôts cantonaux directs ou la perception temporaire de centimes additionnels.

Art. 40b (nouveau) d) Situation conjoncturelle difficile

¹ En cas de situation conjoncturelle difficile, le déficit du budget de fonctionnement peut atteindre 2 % au plus du total des revenus avant imputations internes.

² La situation conjoncturelle peut être considérée comme difficile notamment en cas de récession ou de stagnation entraînant une augmentation importante du chômage ou une baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité.

³ Le Conseil d'Etat détermine, lors de la fixation des objectifs budgétaires annuels, la mesure dans laquelle une situation conjoncturelle difficile peut être prise en considération.

⁴ Le règlement d'exécution fixe les indicateurs permettant d'évaluer la situation conjoncturelle et les limites à partir desquelles il est possible de s'écarter de la règle de l'équilibre.

Art. 40c (nouveau) e) Besoins financiers exceptionnels

¹ En cas de besoins financiers exceptionnels, par décision du Grand Conseil prise à la majorité de ses membres, le déficit du budget de fonctionnement peut être porté au-delà de la limite fixée à l'article 40b al. 1.

² Sont considérés comme exceptionnels des besoins financiers:

- a) causés par des catastrophes ou d'autres événements et situations présentant un caractère exceptionnel;
- b) dont le coût net total excède 0,5 % du total des revenus avant imputations internes.

^{2ter} Die diesen gebundenen Ausgaben entsprechenden Rubriken des Kontenplans werden im Ausführungsreglement festgelegt.

Art. 40a (neu) c) Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts

¹ Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen (Art. 83 Abs. 1 KV).

² In einer schwierigen konjunkturellen Lage und bei allfälligen ausserordentlichen Finanzbedürfnissen sind Voranschlagsdefizite jedoch zulässig.

³ Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen (Art. 83 Abs. 3 KV). Gelingt dies nicht, so muss der Grosse Rat die Erhöhung des Steuerfusses der direkten Kantonssteuern oder die vorübergehende Erhebung von Zusatzabgaben beschliessen.

Art. 40b (neu) d) Schwierige konjunkturelle Lage

¹ In einer schwierigen konjunkturellen Lage darf das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung höchstens 2 % des Gesamtertrags vor internen Verrechnungen betragen.

² Die konjunkturelle Lage kann insbesondere im Fall einer Rezession oder Stagnation, die zu einer erheblichen Zunahme der Arbeitslosigkeit oder einem deutlichen Rückgang der geschätzten Steuereinnahmen führen, als schwierig erachtet werden.

³ Der Staatsrat bestimmt bei der Festlegung der jährlichen Budgetziele, inwiefern eine schwierige konjunkturelle Lage berücksichtigt werden kann.

⁴ Im Ausführungsreglement werden die Eckdaten festgelegt, die dazu dienen, die konjunkturelle Lage zu beurteilen und zu bestimmen, wann von der Regel des ausgeglichenen Haushalts abgewichen werden kann.

Art. 40c (neu) e) Ausserordentliche Finanzbedürfnisse

¹ Der Grosse Rat kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen über der Grenze nach Artikel 40b Abs. 1 festsetzen.

² Als ausserordentlich gelten Finanzbedürfnisse:

- a) die durch Katastrophen oder andere aussergewöhnliche Ereignisse und Situationen verursacht werden;
- b) die insgesamt mehr als 0,5 % des Gesamtertrags vor internen Verrechnungen ausmachen.

Art. 40d (nouveau) f) Compensation

¹ Le déficit du compte de fonctionnement, après déduction des recettes extraordinaires, est compensé dans les budgets futurs sur une période de cinq ans au maximum. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant.

² Si le déficit du compte de fonctionnement est causé par un besoin financier exceptionnel, le Grand Conseil peut prolonger le délai de deux ans au plus.

³ Le règlement d'exécution définit la nature des recettes extraordinaires au sens de l'alinéa 1.

Art. 41, titre médian et al. 3

g) Effets sur les impôts cantonaux

³ Lorsque le déficit du budget de fonctionnement dépasse 2 % du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Cette obligation peut être levée si cette limite est dépassée en raison de besoins financiers exceptionnels au sens de l'article 40c. L'augmentation du coefficient annuel des impôts ne s'applique ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique.

Art. 42 al. 5

Abrogé

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

² Elle s'applique pour la première fois à la procédure budgétaire pour l'année 2006.

Art. 40d (neu) f) Ausgleich

¹ Das Defizit der Laufenden Rechnung, nach Abzug der ausserordentlichen Einnahmen, wird in den künftigen Voranschlägen über einen Zeitraum von längstens fünf Jahren ausgeglichen. Der Ausgleich beginnt mit dem Voranschlag des übernächsten Rechnungsjahres.

² Ist das Defizit der Laufenden Rechnung auf ein ausserordentliches Finanzbedürfnis zurückzuführen, so kann der Grosse Rat die Frist für den Ausgleich um höchstens zwei Jahre verlängern.

³ Die ausserordentlichen Einnahmen nach Absatz 1 werden im Ausführungsreglement umschrieben.

Art. 41, Artikelüberschrift und Abs. 3

g) Auswirkungen auf die Kantonssteuern

³ Übersteigt das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen 2 % des Gesamtertrags, so ist eine Erhöhung des Steuerfusses verpflichtend. Diese Pflicht kann aufgehoben werden, wenn diese Grenze aufgrund ausserordentlicher Finanzbedürfnisse nach Artikel 40c überschritten wird. Die Steuerfusserhöhung gilt weder für die Gemeinde- noch für die Kirchensteuer.

Art. 42 Abs. 5

Aufgehoben

Art. 2

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

² Es kommt erstmals beim Voranschlagsverfahren für das Jahr 2006 zur Anwendung.