

**MESSAGE N° 141  
du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi  
sur la péréquation financière  
intercommunale (LPFI)**

7 juillet 2009

<b>1. La nécessité du projet</b>	<b>1</b>
1.1 Les interventions parlementaires	1
1.2 Le mandat constitutionnel	1
1.3 La portée du refus du projet de loi du 12 juillet 1991	1
<b>2. Les travaux du comité de pilotage institué par le Conseil d'Etat</b>	<b>2</b>
2.1 Le comité de pilotage (CoPil)	2
2.2 Le rapport du Professeur Bernard Dafflon, expert du CoPil	2
2.3 Les propositions de l'expert et du CoPil	3
<b>3. Les procédures de consultation</b>	<b>4</b>
3.1 Les consultations internes à l'administration (mai 2007 et juin 2009)	4
3.2 La consultation publique (décembre 2007 à mars/avril 2008)	4
3.2.1 <i>Les options retenues pour le projet de loi</i>	4
3.2.2 <i>La procédure de consultation et les réponses reçues</i>	4
3.2.3 <i>La prolongation de la procédure de consultation</i>	5
3.2.4 <i>Les contacts avec le comité de l'Association des communes fribourgeoises</i>	5
<b>4. Les options retenues pour le projet de loi</b>	<b>5</b>
<b>5. Les incidences financières et en personnel sur l'état</b>	<b>5</b>
<b>6. Les incidences financières et en personnel sur les communes</b>	<b>6</b>
6.1 Les difficultés de comparaison	6
6.2 L'explication des tableaux joints en annexe au présent message	6
6.2.1 <i>Les incidences financières des lois spéciales modifiées</i>	7
6.2.2 <i>Les incidences financières de la péréquation des ressources</i>	8
6.2.3 <i>Les incidences financières de la péréquation des besoins</i>	8
6.2.4 <i>Le résultat net</i>	8
6.3 Les incidences en personnel	8
<b>7. Les liens avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la confédération et les cantons (RPT)</b>	<b>8</b>
<b>8. Les liens avec d'autres politiques sectorielles</b>	<b>8</b>
8.1 Les fusions de communes	8
8.2 La nouvelle politique régionale	9
8.3 La politique des agglomérations	9
<b>9. La conformité au droit supérieur</b>	<b>9</b>
<b>10. La répartition des tâches entre l'état et les communes</b>	<b>10</b>
<b>11. Le referendum</b>	<b>10</b>
<b>12. La majorité qualifiée</b>	<b>10</b>
<b>13. Le commentaire des articles</b>	<b>10</b>
<b>14. Les tableaux des incidences financières sur les communes</b>	<b>21</b>

**1. LA NÉCESSITÉ DU PROJET**

**1.1 Les interventions parlementaires**

La péréquation financière intercommunale a fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires durant ces dernières années. Le présent projet donne suite à ces interventions, qui demandaient un changement du système et qui ont été prises en considération par le Grand Conseil. Dans ses réponses, le Conseil d'Etat a régulièrement attiré l'attention des intervenants sur le projet de réforme en cours. Les interventions suivantes peuvent donc être considérées comme liquidées par le présent projet:

Interventions dans l'ordre croissant du numéro d'enregistrement (année de dépôt)	Libellé de l'intervention parlementaire
Motion (transformée en postulat) Rudolf Vonlanthen (026.97)	Modification de la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes
Postulat Gilbert Cardinaux (236.99)	Loi sur les impôts communaux pour une répartition intercommunale du rendement fiscal communal des personnes morales
Postulat Jean-Pierre Dorand (253.01)	Mécanisme de péréquation financière en faveur des villes centres
Motion Georges Godel/Jean-Louis Romanens (014.02)	Péréquation et répartition des tâches entre le canton et les communes
Postulat Michel Losey/Joe Genoud (210.02)	Nouvelle clé de l'indice de la capacité financière des communes et nouvelle classification de celles-ci

**1.2 Le mandat constitutionnel**

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.) (RSF 10.1) contient une disposition consacrée à la péréquation qui a la teneur suivante:

**Art. 133** Péréquation financière

L'Etat prend des mesures pour atténuer les effets des disparités entre les communes; il instaure notamment une péréquation financière.

Le présent projet constitue dès lors la mise en œuvre de cette mission constitutionnelle (voir également le commentaire des articles 3 et 9 du projet de loi).

**1.3 La portée du refus du projet de loi du 12 juillet 1991**

Le 12 juillet 1991, le Conseil d'Etat a adopté un message et un projet de loi sur la péréquation intercommunale (N° 298, BGC 1992, pp. 3ss.) visant à instaurer une péréquation financière directe entre les communes. Toutefois, le Grand Conseil a renvoyé ce projet au Gouvernement, arguant du fait que les conditions préalables à l'introduction d'un tel système n'étaient pas réunies. Ainsi notamment, le Grand Conseil estimait qu'il fallait d'abord procéder à une série de fusions de communes, sinon le nouveau système de péréquation risquerait de favoriser des communes qui devraient plutôt s'engager dans la voie de la fusion (BGC 1992, pp. 319–336).

Le Conseil d'Etat a donné suite à ce vœu et a proposé au Grand Conseil un projet de décret d'encouragement aux fusions, lequel fut adopté le 11 novembre 1999 et prolongé jusqu'en 2006. Sur la base de ce décret, pas moins de 41 projets de fusions ont été réalisés, ce qui a eu pour effet de diminuer le nombre de communes de 77. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le nombre de communes fribourgeoises est de 168. L'effort financier consacré à l'encouragement des fusions basé sur le décret de 1999 et sa prolongation est de 22 609 806 francs, dont 6 782 942 francs ont été supportés par les communes. On peut donc constater que l'obstacle avancé par le Grand Conseil contre l'instauration d'une péréquation intercommunale directe a été éliminé. Cet argument a d'autant moins de portée qu'un nouveau programme d'encouragement des fusions de communes est actuellement en préparation (pour les liens matériels avec la politique actuelle et future des fusions cf. ch. 8.1 du présent message).

## 2. LES TRAVAUX DU COMITÉ DE PILOTAGE INSTITUÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

### 2.1 Le comité de pilotage (CoPil)

Par arrêté N° 1211 du 26 octobre 2004, le Conseil d'Etat a institué un comité de pilotage (ci-après: CoPil) chargé de la révision du système de péréquation, avec l'aide d'un expert désigné à cet effet en la personne de Monsieur Bernard Dafflon, professeur ordinaire en finances publiques à l'Université de Fribourg. La composition du CoPil était la suivante (y compris les remplacements successifs des membres):

Liste des membres	Fonction dans le CoPil	Début et fin du mandat
M. Pascal Corminbœuf, conseiller d'Etat, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts	Président	depuis le 26.10.2004
M. Daniel Berset, trésorier d'Etat, Administration cantonale des finances (Afin)	Représentant de l'Afin	depuis le 26.10.2004
M <sup>me</sup> Maryse Aebischer, à l'époque secrétaire générale de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)	Représentante de la DSAS	26.10.2004 -30.05.2005
M. Hans Jürg Herren, à l'époque secrétaire général DSAS	Représentant de la DSAS	depuis le 07.10.2005
M. Michel Perriard, secrétaire général de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS)	Représentant de la DICS	depuis le 26.10.2004
M. Daniel Lehmann, préfet du district du Lac	Représentant de la Conférence des préfets	depuis le 26.10.2004
M. Raphaël Chassot, administrateur du Service cantonal des contributions (SCC)	Représentant du SCC	depuis le 26.10.2004
M. Gaston Blanc (†), à l'époque syndic de la commune de Villorsonnens	Représentant des communes en classes 5 et 6	26.10.2004 -05.12.2005
M. Rudolf Vonlanthen, syndic de la commune de Giffers	Représentant des communes en classes 5 et 6	depuis le 24.04.2006

Liste des membres	Fonction dans le CoPil	Début et fin du mandat
M. Francis Maillard, à l'époque syndic de la commune de Marly	Représentant des communes en classes 3 et 4	26.10.2004 -13.02.2006
M. Roman Schwaller, à l'époque syndic de la commune de Tafers	Représentant des communes en classes 3 et 4	depuis le 29.05.2006
M. Damien Piller, à l'époque vice-syndic de la commune de Villars-sur-Glâne	Représentant des communes en classes 1 et 2	26.10.2004 -13.02.2006
M. Michel Ramuz, syndic de la commune de Givisiez	Représentant des communes en classes 1 et 2	depuis le 29.05.2006
M. Jean Bourgnicht, à l'époque syndic de la commune de Fribourg	Représentant de la ville de Fribourg	26.10.2004 -24.04.2006
M. Pierre-Alain Clément, syndic de la commune de Fribourg	Représentant de la ville de Fribourg	depuis le 24.04.2006
M <sup>me</sup> Corinne Margalhan-Ferrat, à l'époque collaboratrice scientifique de l'Assemblée constitutive de l'agglomération provisoire de Fribourg	Représentante de l'Assemblée constitutive de l'agglomération provisoire de Fribourg	depuis le 07.11.2005
M. Gérald Mutrux, chef du Service des communes (SCom)	Chef de projet, représentant du SCom	depuis le 26.10.2004
M. Patrick Cudré-Mauroux, à l'époque conseiller juridique du SCom	Représentant du SCom	26.10.2004 -13.06.2006
M <sup>me</sup> Brigitte Leiser, cheffe de service adjointe du SCom	Représentante du SCom	depuis le 13.06.2006
M. Gilles Ballaman, conseiller économique du SCom	Représentant du SCom et Secrétaire du CoPil	depuis le 26.10.2004
M. Bernard Dafflon, professeur ordinaire en finances publiques à l'Université de Fribourg	Expert du CoPil	depuis le 26.10.2004
M. Peter Mischler, à l'époque assistant diplômé en finances publiques à l'Université de Fribourg	Adjoint à l'expert	depuis le 26.10.2004

### 2.2 Le rapport du Professeur Bernard Dafflon, expert du CoPil

Entre novembre 2004 et février 2007, le CoPil a tenu 22 séances (dont une séance de rattrapage pour les nouveaux membres suite aux élections communales de 2006). L'expert a mené d'importants travaux, assisté en cela également par le Service des communes (SCom). En outre, il y a eu de nombreux contacts et séances avec diverses unités administratives concernées par une répartition des charges canton-communes. Sur proposition de l'expert, le CoPil a examiné en détail le système en place et les diverses variantes envisageables pour le réviser. Tous ces travaux sont répertoriés dans le rapport cité ci-après et il y est renvoyé globalement.

Les travaux de l'expert ont abouti, en mars 2007, à un rapport intitulé «Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg»<sup>1</sup> (ci-après: «Réforme de la péréquation 2007»). Ce rapport contient également les

<sup>1</sup> Dafflon Bernard et Mischler Peter (collab.), 2007, «Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg», Centre d'études en économie du secteur public, RETEFRI, Rennes, Tempere et Fribourg, Université de Fribourg.

prises de position et les recommandations du CoPil quant au choix des différentes options au fur et à mesure de l'avancement des travaux d'expertise. Il a été distribué, avec un résumé, à toutes les communes du canton et aux autres milieux intéressés. Le 18 avril 2007, le rapport a été présenté par l'expert à toutes les communes du canton lors d'une séance d'information organisée à Düdingen. Le 3 mai 2007, des ateliers d'approfondissement et d'explications techniques ont eu lieu, séparément dans les deux langues, à l'Université de Fribourg sous la conduite de l'expert et de son assistant, pour les communes qui souhaitent y participer.

### 2.3 Les propositions de l'expert et du CoPil

Le nouveau système proposé par l'expert et soutenu par le CoPil implique tout d'abord qu'on abandonne les suppléments péréquatifs des subventions cantonales aux communes et tout échelonnement des contributions communales à des dépenses cantonales selon les indices de capacité financière des communes ou leur classification. Pour gagner en efficacité, la nouvelle péréquation suit le principe «un but = un instrument» en séparant la péréquation des ressources financières de la péréquation des besoins. Pour renforcer l'autonomie des communes, elle ne comprend désormais plus que des moyens non affectés.

Le premier instrument, la péréquation des ressources, veut compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes. L'affectation des montants reçus étant libre, cette péréquation n'a pas pour objectif obligé un rapprochement des coefficients des impôts communaux. Elle laisse aux communes la capacité de faire leurs propres choix de gestion. La péréquation des ressources se base sur un nouvel indice du potentiel fiscal des communes (IPF) qui reflète les potentiels des ressources pouvant être exploitées du point de vue fiscal. Il s'agit des mêmes impôts que dans le système actuel, complétés toutefois par d'autres sources régulières de recettes fiscales afin d'avoir un éventail d'impôts le plus complet possible pour mesurer les capacités financières des communes. Les impôts retenus sont les suivants: impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales, impôt à la source, prestations en capital, contribution immobilière et impôt sur les véhicules.

La péréquation des ressources est une péréquation horizontale, c'est-à-dire financée par les communes uniquement, sans participation du canton. Les communes qui ont un IPF plus élevé que l'indice de l'ensemble des communes (fixé à 100,00 points) alimentent un fonds de péréquation, qui bénéficie aux communes avec un IPF inférieur à la moyenne. Il n'y a pas de limite ni de plafonnement fixés tant dans le calcul de l'IPF que dans celui des formules de répartition péréquatives. Enfin, l'IPF est introduit dans une formule péréquative générale, progressive, mais avec une incidence proportionnelle aux IPF des communes, étant donné l'exposant retenu de 1; la modification de l'exposant permet de renforcer ou de diminuer les effets péréquatifs, au gré des options choisies (voir aussi commentaire à l'article 7 du projet).

La péréquation des besoins veut quant à elle corriger en partie les charges supplémentaires liées à l'habitat en zone urbaine et à la fonction de ville centre. Elle prend également partiellement en compte les besoins spécifiques qu'occasionnent certains groupes socio-démographiques (enfants en âge de scolarité obligatoire, person-

nes âgées) par rapport à la population communale. La péréquation des besoins repose sur des indices structurels, indépendants des dépenses effectives des communes. En effet, il ne suffit pas que les dépenses par habitant soient supérieures à la moyenne pour qu'on puisse parler de charges supplémentaires: ainsi de fortes dépenses dans un domaine, l'école par exemple, peuvent aussi bien refléter des charges supplémentaires que les préférences individuelles des communes (charges résultant d'un choix). Comme les dépenses effectives des communes individuelles ne jouent aucun rôle, toute incitation inopportune est évitée.

Dans la péréquation des besoins, la position relative des communes dépend d'un indice synthétique des besoins (ISB) qui reflète les disparités des charges communales pour des tâches sélectionnées dans les fonctions suivantes: l'ordre public, l'enseignement et la formation, la santé, les affaires sociales, les transports et communications. Les fonctions prises en considération sont celles pour lesquelles il existe aujourd'hui un élément péréquatif dans la formule de répartition des contributions communales aux dépenses cantonales correspondantes. Il s'agit, en effet, de corriger le système actuel et non pas d'empiler de nouveaux domaines de péréquation. C'est une péréquation verticale, c'est-à-dire qu'elle est financée par l'Etat uniquement. Les communes reçoivent une aide péréquative d'autant plus importante qu'elles ont un ISB plus élevé que la moyenne.

Le nouveau système de péréquation proposé est évolutif. Avec la globalisation des activités économiques et l'ouverture des économies locales, la position relative des communes en relation avec leur potentiel fiscal est sans doute appelée à évoluer. Nul ne peut aujourd'hui prédire qu'une commune aisée l'est définitivement et le sera encore demain. Les responsabilités subiront elles aussi de nouvelles répartitions, le canton reprendra certaines tâches ou bien confiera aux communes la pleine responsabilité d'autres. L'IPF et l'ISB ont été conçus pour supporter cette évolution. Sans doute, pour les IPF, ce sont les positions fiscales communales relatives qui varieront plutôt que l'élargissement du calcul de l'indice à d'autres impôts; on voit mal dans un avenir proche une redistribution des formes d'impôts entre canton et communes. Par contre, les critères de besoins pourraient être ajustés selon l'importance des tâches dévolues aux communes ou remplacés, en partie, par de nouveaux indicateurs, notamment dans le domaine social, au gré de la disponibilité des statistiques y relatives.

S'agissant de la dotation financière des deux instruments de péréquation, le CoPil a travaillé avec diverses hypothèses de travail pour expliquer la méthode. Pour les données et les explications y relatives il est renvoyé au chiffre 3.2.4 ci-dessous.

Enfin, le système doit être évalué périodiquement (la première fois après cinq ans) par un bilan de la péréquation. Ce bilan doit établir les effets péréquatifs (montants en francs) et les incidences péréquatives (montants en termes relatifs par habitant ou en points d'impôts) des deux systèmes de péréquation. L'évaluation doit également porter sur la pertinence des critères retenus pour établir les IPF et ISB. Pour ce dernier, il examinera en particulier la pertinence des indices du risque social lié à l'urbanisation. Le bilan périodique doit être publié: la transparence est indispensable pour comprendre la péréquation et permettre le débat sur la solidarité intercommunale.

### **3. LES PROCÉDURES DE CONSULTATION**

#### **3.1 Les consultations internes à l'administration (mai 2007 et juin 2009)**

La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a fait siennes les propositions du CoPil qui viennent d'être présentées (cf. ch. 2 ci-dessus), en y apportant toutefois quelques précisions, à la suite de la séance du 19 mars 2007, lors de laquelle le Conseil d'Etat a pris connaissance des travaux de l'expert.

Un premier avant-projet de loi et de rapport explicatif a ensuite fait l'objet d'une procédure de consultation restreinte auprès des Directions du Conseil d'Etat durant le mois de mai 2007. Les remarques émises par les Directions ont soulevé des questions complexes, si bien qu'il n'était pas possible de lancer la procédure de consultation avant l'hiver 2007.

Les textes revus après la procédure de consultation publique (ch. 3.2 ci-dessous) ont fait l'objet d'une deuxième consultation interne qui s'est déroulée du 29 mai au 19 juin 2009.

#### **3.2 La consultation publique (décembre 2007 à mars/avril 2008)**

##### **3.2.1 Les options retenues pour le projet de loi**

L'avant-projet de loi mis en consultation suivait de près les propositions issues des travaux du CoPil (cf. ch. 2.3 ci-dessus) et tenait compte des remarques émises dans le cadre de la consultation interne sur le premier avant-projet de loi (cf. ch. 3.1 ci-dessus).

Par rapport à certaines questions laissées ouvertes par le CoPil, le projet effectuait un choix: c'est ainsi la formule progressive, mais avec l'exposant 1 (cf. commentaire ad art. 7), qui fut retenue pour le calcul des contributions des communes payantes et des communes bénéficiaires (péréquation des ressources).

En ce qui concerne la péréquation des besoins, l'avant-projet proposait de suivre le CoPil dans la mesure où ce dernier exprimait une préférence pour la variante consistant à n'accorder les transferts qu'aux communes disposant d'un ISB supérieur à la moyenne. Le projet choisit donc la variante reconnaissant des besoins à compenser aux communes dont l'indice dépasse la moyenne, ceci pour échapper au grief de pratiquer l'arrosage au lieu de cibler les moyens limités de la péréquation des besoins de façon efficace.

##### **3.2.2 La procédure de consultation et les réponses reçues**

La procédure de consultation a été ouverte le 10 décembre 2007, avec un délai pour les réponses jusqu'au 31 mars 2008. Le SCom a reçu 120 réponses. Le taux de réponses était ainsi de 43% (120 sur 275). Toutefois, le taux variait fortement selon les groupes de consultés. Ainsi, sur les 168 communes, 89 (ou 53%) d'entre elles ont envoyé une réponse individuelle. Sur les 89 communes qui ont répondu, 44 déclaraient adhérer, avec ou sans remarques complémentaires, à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF); certaines communes se sont référées à la prise de position de leur Association régionale (Ascobroye, Région Glâne-Veveysse, Region Sense, Verband der Gemeinden des

Seebezirks). Parmi les autres associations de communes, le taux de réponses était très faible (4 réponses), ce qui se comprend dans la mesure où le projet les concerne moins que les communes.

De manière générale, les réponses étaient unanimes pour souligner la nécessité de changer le système actuel. En revanche, les avis divergeaient parfois quant aux modalités du nouveau système à mettre en place. Les éléments les plus importants sont mentionnés ci-après. Les remarques de détail ont également été consignées et ont été prises en compte dans la rédaction du projet de loi.

Concernant la péréquation des ressources, la fixation du volume à la hauteur de la péréquation indirecte en vigueur n'a pas été contestée, mais il y eut des remises en question quant au calcul de ce montant; cet élément donna lieu à une prolongation de la consultation et fait l'objet du chiffre 3.2.3 ci-dessous. La détermination du volume de la péréquation des ressources en pour-cent du potentiel fiscal total des communes n'était en soi pas contestée, mais un grand nombre des répondants estimait que ce pour-cent ne devait pas figurer dans la loi (pour cet argument voir commentaire à l'article 6 ci-dessous).

C'est la péréquation des besoins qui a suscité le plus grand nombre de remarques de la part des consultés. Des critiques et propositions alternatives ont surtout été avancées pour les trois aspects suivants qui sont présentés ci-après: les critères, le volume et les communes bénéficiaires.

L'utilisation du critère de la densité de la population telle que proposée par le CoPil a soulevé un certain nombre de critiques estimant que cette façon de faire ne tient pas compte des besoins des communes rurales et de montagne. Un autre groupe de critiques soutient que la densité de la population n'est pas propre à mesurer les besoins sociaux; ces derniers doivent être mesurés par un indicateur d'aide sociale. Enfin, c'est également le critère des enfants en âge de scolarité obligatoire qui est contesté par l'argument qu'il vaudrait mieux retenir le nombre de classes, en lieu et place des enfants ou des élèves. Il est répondu à ces critiques dans les commentaires de l'article 11 ci-dessous.

Quant au volume financier de la péréquation des besoins, la majorité des consultés estime qu'il devrait être égal ou supérieur à la moitié de la péréquation des ressources et que le montant ne devrait pas être plafonné. Cet élément est traité plus à fond dans le chapitre 4 et dans le commentaire à l'article 14 ci-dessous.

Enfin, le cercle des communes bénéficiaires fait l'objet de diverses propositions. Parmi les réponses qui optent explicitement pour un système, deux tiers préconisent la variante proposée, à savoir le seuil de 100,00 points. Un tiers de ces réponses est d'avis qu'il convient de ne pas prévoir de seuil. Mais il existe un groupe de réponses tout aussi important qui a renoncé à choisir l'une ou l'autre de ces variantes, dont l'ACF. Selon l'ACF la solution idéale passerait probablement par un abaissement du seuil et une attribution croissante des montants péréquatifs, ce qui impliquerait cependant une augmentation du volume financier et une dépense supplémentaire à charge de l'Etat. Les arguments relatifs à ce point sont discutés dans le chapitre 4 et le commentaire de l'article 16 ci-dessous.

### 3.2.3 La prolongation de la procédure de consultation

Dans le délai initial de la procédure de consultation, la ville de Fribourg, soutenue par l'ACF, a fait valoir que le volume réel de la péréquation des ressources actuelle était supérieur aux chiffres figurant dans le dossier mis en consultation. Une prolongation du délai a été demandée afin de clarifier ces critiques. Une rencontre réunissant l'expert du CoPil, la DIAF, le SCom, l'ACF et la ville de Fribourg eut lieu le 13 mars 2008 et un communiqué de presse commun a été adressé aux médias à la suite de cette séance pour annoncer que le délai de consultation était prolongé d'un mois et que des vérifications et analyses supplémentaires seraient effectuées. Ces travaux supplémentaires devaient permettre d'examiner les critiques émises et donneraient la possibilité de procéder à une mise à jour générale des chiffres, tenant notamment compte des chiffres des comptes 2007. Les résultats de ces travaux supplémentaires seraient portés à la connaissance de l'ACF avant la rédaction de détail des textes du projet de loi et du message.

### 3.2.4 Les contacts avec le comité de l'Association des communes fribourgeoises

Le 9 février 2009, le Conseil d'Etat a fait part du résultat des vérifications et mises à jour et il a informé le comité de l'ACF des options qu'il envisageait pour la suite des travaux. Il a donné à l'ACF un délai jusqu'au 30 mars 2009 pour se déterminer.

Le Conseil d'Etat a confirmé que le volume de la péréquation actuelle est supérieur à ce qui avait été annoncé auparavant. Selon les calculs de vérification et de mise à jour, ce montant est de 22 287 895 francs en 2005, 22 621 386 francs en 2006 et 23 494 389 francs en 2007. Pour ces années, en terme de pour-cent, il correspond donc à environ 2,6% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes. C'est donc ce pourcentage qui sera annuellement mis en rapport avec le potentiel fiscal total des communes, selon les données les plus récentes qui seront disponibles pour ce potentiel. Au moment de la finalisation du présent message, il s'agit du potentiel fiscal 2006. Cela signifie que la péréquation des ressources porterait sur un montant de 22 998 953 francs, soit 2,6% de 884 575 125 francs, qui est le potentiel fiscal 2006. Pour la première année d'application de la LPFI, il va sans dire que les chiffres seront adaptés. L'ordonnance du Conseil d'Etat contiendra les derniers chiffres disponibles (cf. art. 18 al. 2 let. b du projet de loi et commentaire y relatif).

Un consensus a pu être atteint sur les points principaux, sauf en ce qui concerne le volume de la péréquation des besoins. Le Conseil d'Etat a maintenu sa proposition, tout en la précisant. Les options définitivement retenues par le Conseil d'Etat et communiquées par lettre du 28 avril 2009 à l'ACF sont présentées au chapitre 4 du présent message.

## 4. LES OPTIONS RETENUES POUR LE PROJET DE LOI

La péréquation des ressources porte sur l'équivalent de la péréquation actuelle, évaluée à environ 23 millions de francs; le montant à financer par les communes contributives et à distribuer aux communes bénéficiaires est évolutif et s'exprime dès lors en pour-cent du potentiel fiscal

des communes. Le pourcentage correspondant au volume initial de 23 millions de francs est de 2,6%.

La péréquation des besoins se base sur les mêmes critères que ceux proposés dans le projet mis en consultation, mais ceux-ci sont pondérés non pas en fonction du total des dépenses communales, mais selon une pondération définie par le législateur et inscrite directement dans la loi. Les différents critères ont un poids égal, à l'exception du critère des enfants en âge de scolarité obligatoire, qui compte double. Le volume de la péréquation des besoins est dissocié du volume de la péréquation des ressources et il est déterminé, pour une période fixée dans la loi, à 8 millions de francs par année, indexables selon l'indice suisse des prix à la consommation. Pour chaque nouvelle période d'application, ce montant est soumis à réexamen selon l'évolution des charges et les résultats obtenus et tenant compte des perspectives financières de l'Etat. Enfin, quant aux communes bénéficiaires de la péréquation des besoins, la valeur-seuil est fixée à 100,00 points comme dans l'avant-projet de loi mis en consultation.

En ce qui concerne le calendrier, le Conseil d'Etat vise une entrée en vigueur de la loi pour le 1<sup>er</sup> janvier 2011, en précisant que les deux instruments de péréquation doivent entrer en vigueur en même temps, de même que la modification des lois spéciales contenant un critère de capacité financière (cf. art. 26 à 40 du projet de loi et commentaires y relatifs). Ce calendrier est ambitieux si l'on tient compte du fait que la LPFI devra faire l'objet d'un referendum financier obligatoire (cf. art. 41 et commentaire y relatif), mais le Conseil d'Etat espère que le calendrier pourra être tenu afin que le système actuel de péréquation indirecte puisse être remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2011 par un nouveau système de péréquation directe.

## 5. LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL SUR L'ÉTAT

L'incidence financière sur l'Etat se situe au niveau de la péréquation des besoins. Tel que prévu, cet instrument engendrerait pour l'Etat une nouvelle dépense périodique de 8 millions de francs par an pendant une première période d'application de six ans. Le montant de 8 millions de francs est adapté au renchérissement et il est soumis à réexamen en vue de la période d'application suivante selon l'évolution des charges et les résultats obtenus ainsi que tenant compte des perspectives financières de l'Etat. Pour les détails, il faut se référer aux articles 14, 15 et 41 ainsi qu'aux commentaires y relatifs.

Le nouveau modèle de péréquation directe engendrera un surcroît de travail au SCom, qui aura plus de données à récolter et à traiter pour le calcul qu'actuellement et qui devra, après avoir adapté le logiciel spécifique à son service, assurer la gestion des divers montants, sur la base de l'ordonnance annuelle du Conseil d'Etat, ceci en collaboration avec l'Administration des finances. Les tâches supplémentaires sont toutefois difficiles à chiffrer. Elles devraient cependant et à première vue pouvoir être assurées par l'effectif actuel.

Pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle péréquation, il faudra prévoir d'importants travaux de programmation: il conviendra d'adapter les logiciels de répartition des charges utilisant un critère péréquatif et il faudra également adapter le programme spécifique du SCom pour le calcul de la péréquation directe instaurée par la nouvelle loi; l'adaptation du programme du SCom a été évaluée à

80 000 francs. Il n'a toutefois pas été possible de chiffrer les incidences financières dues à ces travaux pour la modification des logiciels de calcul des participations communales aux dépenses cantonales des différents services et Directions concernés.

Enfin, les travaux d'adaptation des divers logiciels devront être entrepris suffisamment tôt pour assurer la mise en service du nouveau système pour la préparation du budget 2011 de l'Etat (dans la perspective d'une entrée en vigueur visée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2011), ce qui signifie que les premières données devront être disponibles dès juillet-août 2010. Un courrier spécifique à ce sujet a été adressé à toutes les Directions afin d'attirer l'attention des responsables à cet élément.

## **6. LES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL SUR LES COMMUNES**

### **6.1 Les difficultés de comparaison**

Le présent projet introduit un système de péréquation qui dissocie la péréquation des flux financiers sectoriels entre l'Etat et les communes et qui distingue par des instruments différents les critères de ressources et les critères de besoins. Il faut dès lors avoir à l'esprit que les incidences financières résultant de la comparaison entre l'ancien et le nouveau régime se réfèrent à des systèmes disparates. En effet, les règles qui régissent chacun des deux systèmes sont fondamentalement différentes. Malgré cela, le présent message tente de donner des indications quant aux incidences financières du système proposé, en les juxtaposant au système en vigueur.

L'évaluation des incidences financières figurant en annexe au présent message a tenu compte des analyses effectuées auparavant par l'expert du CoPil pour plusieurs années. La mesure des effets péréquatifs par commune avait fait l'objet d'une estimation détaillée pour les années 2002 à 2005: il est à cet égard fait référence au rapport «Réforme de la péréquation 2007» ainsi qu'aux considérations et chiffres contenus dans le précédent rapport édité en 2004 intitulé «La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux»<sup>1</sup>. Pour la mise à jour, il est renvoyé au chiffre 3.2.3 du présent message.

L'évaluation chiffrée annexée au présent message se réfère à l'année 2007, en utilisant les données les plus récentes selon les domaines concernés (classification: années 2007 et 2008; péréquation des ressources: années 2004, 2005, 2006; péréquation des besoins: années 2005, 2006, 2007).

Pour la finalisation du présent message, il n'a pas été possible d'avoir une référence plus récente que les comptes 2007. C'est ainsi sur l'année 2007 que porte la comparaison, sachant qu'au fur et à mesure de l'évolution du dossier, il s'agira d'actualiser les chiffres. La mise à jour sur la base des comptes 2008 devrait être possible pour l'automne 2009. Toutefois, les incidences réelles, que ce soit au niveau des budgets ou des comptes pour l'année 2011, ne pourront pas être annoncées avec précision même en disposant, par hypothèse, des résultats des comptes 2009. Ceci dit, les mises à jour vont être effectuées régulièrement et le plus rapidement possible.

<sup>1</sup> Dafflon Bernard et al., 2004, «La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux», Centre d'études en économie du secteur public, BENEFR, Université de Fribourg.

En outre, les changements intervenus depuis la dernière mise à jour des chiffres ou en cours à cette période devront être intégrés dans les estimations futures; concernant l'estimation figurant en annexe au présent message, ils sont mentionnés pour mémoire dans les paragraphes ci-dessous (cf. ch. 6.2.1).

Les incidences financières du projet sur les communes comportent les éléments suivants:

- ce que les communes devront payer ou recevront au titre de la péréquation des ressources;
- ce que les communes recevront au titre de la péréquation des besoins;
- ce dont les communes seront déchargées ou chargées au titre de la répartition des «pots communs», désormais exempts de critères péréquatifs, par l'effet de la modification des lois spéciales.

Le troisième de ces éléments correspond, mais avec des effets inverses, au système en vigueur. En effet, le système en vigueur, incluant la péréquation dans les flux financiers, a pour conséquence de charger plus fortement certaines communes et d'en décharger d'autres, selon leur capacité financière.

Or pour désenchevêtrer cet amalgame, il convient d'éliminer les critères de péréquation, ce qui a pour conséquence des effets contraires dans les «pots communs», dans la mesure où, d'une part, les communes actuellement favorisées verront leurs participations augmenter, du fait de l'abandon de la capacité financière comme facteur «modérateur». D'autre part, les communes actuellement contributrices se verront déchargées des suppléments péréquatifs, qui avaient jusqu'à présent majoré leurs participations. A noter cependant que pour les années où la classification et les indices de capacité financière ont été calculés, on peut effectuer la comparaison chiffrée sur la base des comptes, mais il va sans dire que la comparaison ne pourra plus se faire de cette manière-là dès que ce système de péréquation indirecte aura cessé d'être appliqué.

Simultanément à ce désenchevêtrement, interviennent les deux nouveaux instruments de péréquation directe.

### **6.2 L'explication des tableaux joints en annexe au présent message**

Pour une compréhension des tableaux annexés, deux exemples chiffrés peuvent être expliqués comme suit:

*Commune de Cheyres (numéro fédéral 2010)*

Dans le système actuel fondé sur la classification (colonne 1), la commune est bénéficiaire (indice de capacité financière 98,63 – classe 4) pour un montant de 48 529 francs (année 2007; cette année sert de référence, à défaut d'indications contraires, pour les chiffres de ces deux exemples). S'agissant d'un système indirect, cela signifie que, grâce aux clés de répartition fondées sur la classification, la commune voit sa participation aux dépenses cantonales réduite d'un montant de 48 529 francs par rapport à ce qu'elle devrait payer sans classification.

Ce mode de répartition étant abandonné, il fait place à une répartition selon le chiffre de la population pour les «pots communs» (colonne 2) et au nouveau modèle de péréquation dont les incidences financières figurent dans les colonnes 3 (péréquation des ressources) et 4 (péréquation des besoins).

Pour les nouvelles répartitions de charges des «pots communs», les chiffres de la colonne 1 sont dès lors repris dans la colonne 2 avec les mêmes montants, mais avec des signes inverses. En d'autres termes, l'abandon du système actuel va entraîner pour cette commune un renchérissement de ses participations aux «pots communs» pour un montant de 48 529 francs.

Dans le nouveau système de péréquation des ressources (colonne 3), la commune est contributrice (IPF 107,16 soit supérieur à 100,00 points) pour un montant de 54 273 francs.

Cet instrument est complété par une péréquation des besoins (colonne 4) qui vient s'ajouter à la péréquation des ressources. En l'occurrence, dans cet exemple, la commune ne présente pas des besoins supérieurs à la moyenne cantonale (ISB 86,86 soit inférieur à 100,00) et n'est donc pas mise à ce titre au bénéfice d'une contribution.

En conclusion, le passage au nouveau système va entraîner pour la commune de Cheyres une charge supplémentaire de 102 802 francs, chiffre qui correspond à l'addition des colonnes 2, 3 et 4 du nouveau système (effet net total = colonne 5).

#### *Commune d'Estavayer-le-Lac (numéro fédéral 2015)*

Dans le système actuel de classification (colonne 1), la commune est contributrice (indice de capacité financière 105,56 – classe 3) pour un montant de 536 218 francs. Cela signifie que le système de classification renchérit la participation de la commune aux dépenses cantonales d'un montant de 536 218 francs par rapport à ce qu'elle devrait payer sans classification.

Pour les nouvelles répartitions de charges des «pots communs», l'abandon du système actuel va donc entraîner pour cette commune une diminution de ses participations aux «pots communs» pour un montant de 536 218 francs (colonne 2).

Dans le nouveau système de péréquation des ressources (colonne 3), la commune est contributrice (IPF 105,93) pour un montant de 232 044 francs.

Ce nouveau modèle est complété par la péréquation des besoins. Dans cet exemple, la commune présente des besoins supérieurs à la moyenne cantonale (ISB 112,59) et est donc mise à ce titre au bénéfice d'une contribution d'un montant 275 194 francs (colonne 4). En conclusion, le passage au nouveau système signifie pour la commune d'Estavayer-le-Lac une amélioration (effet net total = colonne 5) de 579 368 francs.

#### **6.2.1 Les incidences financières des lois spéciales modifiées**

La deuxième colonne des tableaux figurant en annexe au présent message reprend les effets dus au fait que les flux financiers entre l'Etat et les communes ne comprendront désormais plus de critère de capacité financière. Dans la logique du système, c'est la première démarche, même si, pour des raisons de technique législative, les dispositions relatives au droit modifié figurent à la fin du texte légal. Il s'agit des domaines suivants, énumérés selon l'ordre des articles et du numéro systématique des actes modifiés (cf. art. 26 à 40 du projet):

1. avances de contributions d'entretien;
2. aide aux victimes d'infractions;

3. mesures péda-go-thérapeutiques dispensées par des prestataires privés agréés;
4. école obligatoire;
5. constructions scolaires;
6. protection civile;
7. subventions de l'Etat;
8. transports régionaux;
9. aide sociale;
10. institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées;
11. établissements médico-sociaux pour personnes âgées;
12. allocations familiales;
13. prestations complémentaires AVS-AI.

L'évaluation en annexe se base sur les chiffres de l'année 2007, découlant de l'application des lois en vigueur à cette époque-là. Cela signifie que la loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de nature péda-go-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés (RSF 410.6) ne figure dans cette énumération que pour mémoire. En outre, cette loi est censée être appliquée pour les exercices 2008, 2009 et 2010, soit durant trois années. Ainsi, le message N° 60 du 18 mars 2008 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi concernant le financement des mesures de nature péda-go-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés précise bien, au commentaire de l'article 7 du projet, que la clé de répartition intercommunale se base sur la classification des communes, alors que ce critère ne devrait plus être utilisé; mais vu le caractère limité dans le temps de cette loi, la classification pouvait être utilisée durant ces trois exercices. On peut dès lors supposer que la loi sera abrogée au moment où la nouvelle péréquation est censée entrer en vigueur. Cependant, vu que la loi précitée (RSF 410.6) n'est pas formellement limitée dans le temps, il convient malgré tout de prévoir la modification de l'article 7 de ladite loi dans le présent projet (cf. art. 28 du projet), quitte à envisager éventuellement une entrée en vigueur différée de cet article si cela devait s'avérer nécessaire.

A l'inverse, un certain nombre d'autres lois ont eu des conséquences pour l'année de référence 2007, mais ont déjà été modifiées depuis lors (ou le seront prochainement) et ne figurent donc plus dans les actes à modifier par le présent projet; il s'agit des domaines suivants (pour le détail voir le chiffre 7 ainsi que les commentaires en p. 20 du présent message):

- hôpitaux: la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (LRHF) (RSF 822.0.1) a abrogé le «pot commun» cantonal au 1<sup>er</sup> janvier 2007; pour les communes du district de la Sarine, il sera abrogé au 1<sup>er</sup> janvier 2010. A toutes fins utiles, l'article 22 al. 3 du projet de loi réserve l'article 46 LRHF (voir à cet effet le commentaire à l'article 22 al. 3 ci-dessous);
- prestations individuelles AVS-AI: la législation d'application RPT a eu pour effet que les communes, après règlement en 2008 du solde de leur contribution pour l'exercice 2007 et d'une charge unique liée à la transition vers le nouveau système dans le domaine de l'AI, ont été totalement déchargées de ce financement dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009;

- prestations complémentaires AVS-AI: la loi fribourgeoise d'application RPT a suspendu le «pot commun» pour les années 2008, 2009 et 2010; le sort de ce secteur pour les années suivantes dépendra de l'évaluation prévue pour les secteurs RPT (dans l'éventualité d'une remise en fonction de ce «pot commun», l'article 38 du projet prévoit d'en éliminer le critère péréquatif);
- assurance-maladie: la loi d'application RPT a pour conséquence que les communes ont été déchargées de ce financement avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

En outre, il sied de rappeler que le présent projet ne concerne pas la totalité des flux financiers entre l'Etat et les communes. Bon nombre d'entre eux n'emploient pas de critère péréquatif. Ils ne sont dès lors pas intégrés à la présente analyse.

### 6.2.2 Les incidences financières de la péréquation des ressources

La troisième colonne indique quels auraient été les résultats de la péréquation des ressources pour l'année de référence, à savoir 2007, retenant à cet effet les ressources fiscales des années 2004, 2005 et 2006 ainsi que le chiffre de la population des années 2004, 2005 et 2006.

### 6.2.3 Les incidences financières de la péréquation des besoins

Pour l'estimation de la péréquation des besoins (colonne 4), les données sont celles des années 2005, 2006 et 2007; les calculs n'ont pas pu être opérés sur la base de données plus actuelles pour le présent message.

### 6.2.4 Le résultat net

La dernière colonne solde les différents éléments et indique le chiffre net qui résulte du nouveau système. Il doit toutefois être souligné que le résultat net doit impérativement s'accompagner des commentaires de tout le chapitre 6, notamment des considérations relatives aux difficultés de la comparaison des deux systèmes (ch. 6.1 ci-dessus).

## 6.3 Les incidences en personnel

Le projet de loi n'a pas d'incidences en personnel sur les communes. En revanche, il convient de mentionner une incidence non financière qui concerne les communes: le changement de système d'une péréquation indirecte à une péréquation directe a une incidence sur le processus de préparation interne du budget sur le plan communal, car les transferts péréquatifs ne sont plus affectés et donc plus englobés dans les différents dicastères communaux, mais il y aura, en quelque sorte, un «déplacement» de ces moyens vers le dicastère des finances sous forme de montants non affectés (ch. 6.2.2 et 6.2.3 ci-dessus), les participations aux «pots communs» subissant, par contre, des incidences en sens inverse (ch. 6.2.1).

## 7. LES LIENS AVEC LA RÉFORME DE LA PÉREQUATION FINANCIÈRE ET DE LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS (RPT)

Afin d'apporter une réponse aux incidences financières de la RPT sur les communes, dues aux mécanismes des

répartitions de charges dans certaines tâches concernées par la RPT, l'Etat a proposé des mesures compensatoires, qui ont été consacrées dans la loi du 12 juin 2007 adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (LRPT) (RSF 613.1). La LRPT est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les mesures compensatoires instituées par la LRPT peuvent être résumées comme suit:

- prise en charge de la part communale des prestations complémentaires à l'AVS-AI durant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT;
- prise en charge de la part communale de l'abaissement des primes à l'assurance-maladie;
- prise en charge de la part communale au financement des allocations familiales fédérales agricoles;
- attribution d'une compensation complémentaire de l'ordre de 3 millions de francs, répartis sur l'ensemble des communes selon le chiffre de la population dite légale, durant les trois premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT;
- évaluation de l'effet de ces mesures au cours de la troisième année après l'entrée en vigueur de la RPT et proposition éventuelle de modifications de certaines répartitions de charges entre l'Etat et les communes, à la lumière des résultats de l'évaluation.

Comme cela ressort du message du Conseil d'Etat N° 18 du 7 mai 2007 accompagnant le projet de LRPT (ci-après: le message LRPT), ce projet a des incidences indirectes également sur le plan de la péréquation financière intercommunale, étant donné qu'il agit sur des répartitions de charges impliquant actuellement encore des critères de capacité financière des communes. Le chiffre 3.6 du message LRPT explique en détail les effets péréquatifs, qui auraient été renforcés sans mesures compensatoires, mais se trouvent légèrement diminués, soit de l'ordre de 1 million de francs d'effet péréquatif de moins par année pour l'ensemble des communes, par rapport à l'année de référence 2005. Pour l'année de référence 2007, la diminution de l'effet péréquatif théoriquement induite par la RPT est estimée à environ 570 000 francs.

## 8. LES LIENS AVEC D'AUTRES POLITIQUES SECTORIELLES

La RPT n'est pas le seul domaine qui présente des liens avec la péréquation intercommunale. On peut en citer encore d'autres, dont notamment la politique des fusions, la politique régionale et la politique des agglomérations.

### 8.1 Les fusions de communes

Compte tenu des priorités fixées par le Grand Conseil en 1992 lors du refus d'entrer en matière sur le projet de loi visant à introduire une péréquation intercommunale directe, l'Etat de Fribourg a lancé une nouvelle politique de promotion des fusions, qui a porté ses fruits (voir également ch. 1.3 ci-dessus). Les fusions réalisées ont permis de créer des entités plus grandes et plus autonomes.

En date du 9 octobre 2007, le Grand Conseil a accepté la motion N° 160.06 Charly Haenni/Denis Boivin demandant la reprise de la politique d'encouragement financier aux fusions de communes. Les travaux relatifs à l'élaboration de l'acte législatif donnant suite à cette motion



sont en cours. Un avant-projet de loi a été mis en consultation au début du mois de juillet 2009.

Le présent projet est neutre à l'égard des fusions qui se réaliseront à l'avenir dans le sens où le calcul de l'indice du potentiel fiscal (IPF) et de l'indice synthétique des besoins (ISB) pour les nouvelles communes fusionnées ne modifie pas les indices des autres communes. Cependant, l'effet du calcul des nouveaux indices des communes fusionnées n'est pas totalement neutre financièrement. En effet, l'addition des montants des communes en phase de fusion, bénéficiaires et/ou contributrices pour la péréquation des ressources, éventuellement bénéficiaires pour la péréquation des besoins, n'est pas exactement identique au nouveau montant recalculé pour la commune fusionnée. Par conséquent, les montants alloués ou encaissés auprès des autres communes peuvent également varier dans une moindre mesure.

## 8.2 La nouvelle politique régionale

Parallèlement à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, la Confédération a également entrepris une réforme de la politique régionale. Ce mouvement a été suivi par l'Etat de Fribourg. Le 14 décembre 2007, le Grand Conseil a adopté une loi modifiant la loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc) (RSF 900.1). Le message N° 41 du 12 novembre 2007 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la promotion économique contient un paragraphe qui explique les liens existant entre les deux domaines (ch. 4 in fine du message cité, p. 4):

«Conjuguée avec la politique de croissance, la politique d'innovation régionale aura un effet direct sur les économies régionale et cantonale. L'ensemble du canton est concerné par la politique d'innovation régionale pour autant que l'ensemble du territoire cantonal bénéficie largement des effets des projets, programmes et initiatives soutenus. Le défi de cette politique est de dynamiser ces régions et de favoriser les collaborations entre elles, entre les domaines privé et public et d'exploiter les synergies entre la politique d'innovation régionale et les autres politiques sectorielles (agriculture, tourisme, aménagement du territoire, péréquation, environnement et forêts, formation et innovation, PME, etc.). Une attention particulière sera accordée à la coordination entre les diverses politiques sectorielles.»

## 8.3 La politique des agglomérations

S'agissant enfin de la politique des agglomérations, elle constitue, dans le canton de Fribourg, un cas particulier de la collaboration intercommunale dans les régions urbaines, étant donné que les agglomérations fribourgeoises ne dépassent pas le territoire cantonal. Les moyens de collaboration intercommunale classique ont été complétés par la forme spécifique de l'agglomération institutionnalisée parce qu'une partie des problèmes spécifiques des zones urbaines concerne les relations entre la ou les communes centres et les communes de la proche périphérie. Il serait dès lors erroné de vouloir traiter par la péréquation intercommunale, prenant en compte l'ensemble des communes du canton, les questions ne touchant que les communes de l'agglomération. C'est pourquoi, là encore, on est en présence de dossiers complémentaires et non pas alternatifs. Toutefois, les aspects de centralité qui ont un rayonnement sur l'ensemble du canton, sont pris en considération dans la conceptualisation de la péréquation des besoins (cf. commentaire ad art. 11).

Pour l'agglomération de Fribourg, il existe depuis le scrutin populaire régional du 1<sup>er</sup> juin 2008 une agglomération

au sens de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg) (RSF 140.2). Cette agglomération compte dix communes membres, dont la ville de Fribourg, et elle s'est vu confier un certain nombre de tâches communales dont les charges sont réparties sur les communes membres selon les clés de répartition inscrites dans les statuts.

A noter enfin que le volet du cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération ainsi que son application dans le canton de Fribourg sont régis par des dispositions spécifiques.

## 9. LA CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet est conforme à la Constitution du canton de Fribourg (voir considérations à cet égard sous ch. 1.2 ci-dessus et commentaires aux articles 3 et 9 du projet) ainsi qu'au droit fédéral. Il convient de rappeler que le droit fédéral ne pose pas d'exigences quant aux modèles de péréquation intracantonale à mettre en place. Les cantons sont autonomes en la matière. Ils ne sont en particulier pas obligés d'instituer un régime de péréquation intercommunale selon le modèle de la péréquation des ressources ou des besoins valable entre la Confédération et les cantons.

Certes, le système fédéral connaît des instruments supplémentaires, dont la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. A cet effet, les cantons ont passé un accord-cadre pour régler cette collaboration intercantonale: Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Accord-cadre, ACI) (RSF 121.5). L'ACI a été ratifié par le Grand Conseil le 5 octobre 2006 et il est entré en vigueur pour le canton de Fribourg en date du 11 mai 2007.

L'ACI prévoit en son article 3 que les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale doivent également être appliqués à l'intérieur du canton, mais la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne relève ni de la péréquation des ressources, ni de la péréquation des besoins. Il s'agit d'un instrument distinct, comme le démontre l'article 1 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) (RS 613.2). Or le présent projet concerne bien la péréquation financière et non pas la collaboration intercantonale ou intercommunale.

Ceci dit, on peut toutefois relever que, même sans obligation légale fédérale, la nouvelle péréquation fribourgeoise proposée est conforme à des principes essentiels du système fédéral dans la mesure où elle dissocie la péréquation des ressources de celle des besoins et elle élimine les critères de capacité financière des diverses répartitions des charges et des subventions aux collectivités publiques.

Enfin, le projet ne présente aucun élément qui touche au droit européen applicable aux cantons suisses en raison des Accords bilatéraux entre la Suisse et les Communautés européennes.

## 10. LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le projet apporte une amélioration dans la définition des rôles respectifs de l'Etat et des communes dans le domaine de la péréquation: la péréquation des ressources est horizontale, donc financée par les communes elles-mêmes, et la péréquation des besoins est verticale, donc financée par le canton, chaque collectivité exerçant ainsi un rôle adapté à sa vocation et à la fonctionnalité de chaque instrument de péréquation. En outre, les deux formes de péréquation étant directes, la pratique des suppléments péréquatifs attribués aux subventions cantonales versées aux communes et des contributions communales à des dépenses cantonales ajustées en fonction de la capacité financière des communes est supprimée. Une exception subsiste dans les domaines où les communes reçoivent des subventions au même titre que des propriétaires privés. Les questions de répartition des tâches peuvent dès lors être discutées sur la base de critères allocatifs, tels la subsidiarité et l'efficacité. La péréquation se fait autrement et séparément.

## 11. LE REFERENDUM

Etant donné que le projet propose une nouvelle dépense périodique à charge de l'Etat supérieure aux seuils fixés, le referendum obligatoire s'applique. Les explications détaillées figurent dans le commentaire à l'article 41 du projet ci-dessous.

## 12. LA MAJORITÉ QUALIFIÉE

En vertu de l'article 141 al. 2 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC) (RSF 121.1), le présent projet requiert une majorité qualifiée du Grand Conseil pour être adopté. En effet, la disposition citée prévoit que les dépenses brutes et périodiques dont la valeur annuelle excède 1/40% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être adoptées à la majorité absolue; selon les comptes 2008, ce serait un montant de 793 730 fr. 22 (ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat [RSF 612.21]). A l'évidence, du moment qu'un projet est soumis au referendum obligatoire, il remplit aussi les critères fixés pour la majorité absolue selon la disposition citée. Concrètement, la majorité absolue signifie en l'occurrence que 56 députés au moins doivent voter oui à ce projet (art. 140 LGC).

## 13. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Articles 1 et 2

Le projet de loi proposé comporte le changement de système d'une péréquation indirecte à une péréquation directe (art. 1) dont les éléments essentiels sont présentés à l'article 2.

- La péréquation actuelle englobe des paramètres de ressources et des paramètres de besoins dont les effets globaux se neutralisent dans une certaine mesure. Le nouveau système dissocie les deux catégories en créant deux instruments distincts, à savoir la péréquation des ressources et celle des besoins. Par conséquent, cha-

que instrument fait l'objet d'un chapitre séparé dans le projet de loi (chapitres 2 et 3 du projet).

- La péréquation est directe dans le sens qu'elle ne se fait plus par l'intermédiaire des «pots communs» relatifs à des dépenses cantonales d'une part et, d'autre part, des subventions calculées en fonction de la capacité financière; à noter que les subventions accordées aux communes au même titre qu'à un particulier continueront de pouvoir tenir compte de la capacité financière, comme cela est souvent le cas pour les particuliers. Par conséquent, l'alinéa 2 de l'article 2 contient la précision qu'on ne vise que les subventions accordées aux communes en tant que collectivités chargées de tâches publiques.
- Les montants perçus pour financer la péréquation et les montants versés à ce titre interviennent comme transactions financières directes sans lien avec d'autres tâches. Par conséquent, il convient de statuer ce principe (art. 2 al. 2) et d'adapter les dispositions y relatives de la législation cantonale (voir dispositions transitoires et finales, art. 26 à 40).
- En ce qui concerne l'utilisation de la classification et la capacité financière dans les répartitions de charges entre les communes, notamment dans le cadre de la collaboration intercommunale, il faut se référer à l'article 22 et au commentaire y relatif.
- La clause «répartitions des dépenses communales effectuées par l'Etat» vise le «pot commun» par district des charges d'aide sociale. Dans ce cas de figure, il ne s'agit pas de dépenses cantonales mais communales, l'Etat n'intervenant que dans la fixation des règles et dans la répartition des charges entre les communes. C'est pourquoi il fallait compléter l'article 2 al. 2 en mentionnant ce cas particulier.
- Les montants attribués aux communes bénéficiaires sont libres de toute affectation précise (art. 2 al. 3), afin de garantir le principe de l'autonomie communale. Les communes bénéficiaires devront décider elles-mêmes, individuellement, de l'usage qui sera le plus à même de favoriser leur développement.

### Article 3

Le projet met en œuvre la mission du Constituant, qui charge le législateur d'atténuer les effets des disparités entre les communes (art. 133 Cst. cant.), et précise en même temps cette mission, en retenant, parmi les divers genres de disparités pouvant exister entre les communes, la disparité la plus importante, à savoir celle consistant en la faculté de pouvoir utiliser le potentiel fiscal donné pour financer les tâches publiques locales. La définition et la mesure du potentiel fiscal font l'objet des articles 4 et 5.

### Article 4

Cette disposition énumère les huit types de ressources fiscales qui constituent la base pour le calcul du potentiel fiscal. Ce choix répond aux exigences posées par le concept du système des impôts représentatifs. Ces ressources sont régulières, elles échoient à toutes les communes, les statistiques y relatives sont établies par l'Etat et elles sont disponibles annuellement. Les différents types de ressources appellent les commentaires suivants:

- a. Impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques: par le choix de cette notion, on se réfère au montant de base auquel tant l'Etat que les communes

appliquent leurs coefficients respectifs pour calculer leurs impôts. L'impôt cantonal de base correspond à un coefficient uniforme fictif de 100%, ce qui répond à l'exigence de comparabilité entre les communes. En effet, on ne saurait tenir compte des coefficients communaux, ceux-ci exprimant déjà des choix publics locaux et ne reflétant pas le potentiel initial à disposition de chaque commune.

- b. Impôt cantonal de base sur la fortune des personnes physiques: il s'agit là de l'autre composante de l'impôt ordinaire des personnes physiques.
- c. Impôt cantonal sur les prestations en capital: il est important de rappeler que l'impôt sur les prestations en capital est fiscalement un impôt sur le revenu, c'est pourquoi il doit être encaissé, sur le plan communal, en appliquant le coefficient de l'impôt communal sur le revenu; mais comme il est perçu séparément de l'impôt ordinaire sur le revenu, il se justifie de le mentionner séparément. A noter par ailleurs que sur le plan de l'Etat, cet impôt est fixe, sans application du coefficient cantonal, en vertu du prescrit explicite de l'article 2 al. 2 de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) (RSF 631.1); c'est pour cette raison-là que l'énoncé de la lettre c ne contient pas les termes «de base», car contrairement aux impôts visés par les lettres a, b, e et f, l'Etat n'applique pas son coefficient à cet impôt.
- d. Part communale à l'impôt à la source: la perception de cet impôt intervient exclusivement par l'Etat, qui rétrocède aux communes leurs parts en application des dispositions légales y relatives.
- e. Impôt cantonal de base sur le bénéfice des personnes morales: cet élément concerne, avec l'impôt sur le capital, l'imposition ordinaire des personnes morales. Il paraît préférable d'inclure cet impôt dans le calcul du potentiel fiscal plutôt que de prévoir un changement complet de système qui consisterait, par exemple, à prévoir la perception centralisée de cet impôt par l'Etat avec rétrocession partielle et «péréquative» aux communes. Les communes sur le territoire desquelles sont établies de gros contribuables imposés au titre des personnes morales verront s'imputer un indice potentiellement plus élevé, ce qui augmente la probabilité que ladite commune se retrouve dans le groupe des communes contributives et soit de ce fait amenée à jouer la solidarité avec les communes moins favorisées.
- f. Impôt cantonal de base sur le capital des personnes morales: il s'agit là de l'autre composante de l'impôt ordinaire sur les personnes morales.
- g. Contribution immobilière, calculée au taux de 3‰ sur le total des valeurs fiscales des immeubles appartenant aux personnes physiques et morales et sis sur le territoire communal, déterminées par le Service cantonal des contributions: il s'agit d'un élément nouveau, car cet impôt n'est pas pris en compte dans le calcul de la classification et de la capacité financière des communes. S'agissant d'une ressource fiscale régulière et stable, il se justifie cependant d'en tenir compte, avec toutefois les précisions suivantes: les valeurs immobilières sont celles fixées par le Service cantonal des contributions dans une décision de taxation, les éventuelles taxations communales ne peuvent pas être prises en compte. Ces cas ne devraient d'ailleurs pas être trop nombreux, car le principe veut que l'exonération cantonale entraîne aussi l'exonéra-

tion communale. Ce n'est que dans les cas d'exception à ce principe, mentionnés à l'article 2 de la loi sur les impôts communaux (LICO) (RSF 632.1) que les communes peuvent procéder à la taxation de leurs immeubles (art. 41 al. 1, 2<sup>e</sup> phr. LICO); or, dans une base de données comparable pour toutes les communes et disponible à un moment donné, on ne saurait tenir compte des taxations communales. Enfin, le taux pouvant varier d'une commune à l'autre, il a été retenu un taux uniforme et fictif qui est le taux maximal de 3‰, ce qui constitue le potentiel exploitable pour chaque commune.

- h. Part communale à l'impôt sur les véhicules: cet élément est également nouveau par rapport aux ressources prises en compte actuellement. On peut considérer que cet impôt complète et renforce la représentativité des ressources fiscales déterminantes pour exprimer le potentiel réel d'une commune. En outre, on peut estimer que cet impôt constitue aussi un paramètre indicatif pour comparer les communes quant à leur aisance relative. La méthodologie applicable à cet impôt est par ailleurs comparable à l'impôt à la source, dans la mesure où l'on a, dans les deux cas, affaire à une perception centralisée par un organisme cantonal avec rétrocession partielle aux communes à un taux uniforme.

Dans la procédure de consultation, il était demandé d'inclure également d'autres impôts, au motif que les communes bénéficiant de ces ressources doivent également être tenues d'en faire profiter les autres communes pour une part à définir dans la loi. La difficulté réside dans le fait que ces impôts ont un caractère très irrégulier et dépendant de la conjoncture. Il a été suggéré dans la procédure de consultation de pallier cette difficulté en lissant ces ressources fiscales irrégulières sur un nombre d'années plus élevé. Or les travaux du CoPil et de son expert démontrent, sur la base de tests comparatifs effectués pour une commune de 1000 et une commune de 10 000 habitants, que les rendements de ces impôts sont beaucoup trop fluctuants, même en les lissant sur trois ans (cf. rapport «Réforme de la péréquation 2007», p. 58 et tableaux 3-4 et 3-5 en p. 59). Il est dès lors légitime d'admettre que même un lissage sur une période plus longue ne permettrait pas d'éliminer le défaut fondamental du caractère trop fluctuant de ces impôts.

### Article 5

Une fois défini le portefeuille des ressources fiscales déterminantes, il s'agit de transformer ces données en un paramètre permettant de mesurer le potentiel fiscal pour chaque commune et de les comparer entre elles, ce qui se fait au travers de l'indice du potentiel fiscal (IPF).

Alinéa 1: La procédure de calcul est la suivante:

- pour chaque type de ressources fiscales prévues à l'article 4 de la présente loi, on calcule le rendement par habitant (pour la définition du nombre d'habitants voir art. 17 al. 1 du projet);
- on fait la moyenne annuelle pour les trois années de référence;
- on compare ce résultat au même rendement annuel moyen par habitant, sur trois ans, en utilisant le rendement total de l'ensemble des communes divisé par la population du canton (pour le chiffre de la population voir art. 17 al. 1 du projet);

- cette comparaison donne un indice du potentiel fiscal partiel pour chaque type de ressources, l'indice de l'ensemble des communes étant fixé à 100,00 points;
- les IPF partiels sont ensuite pondérés pour donner l'indice du potentiel fiscal de chaque commune, la pondération se faisant par le poids relatif global de chaque type de ressources par rapport à l'ensemble des ressources dans la période de référence.

Alinéa 2: la période de référence ne saurait se limiter à une seule année fiscale. Il convient de lisser les changements trop abrupts dans les rendements fiscaux, en retenant comme référence trois années consécutives. Ce seront les années les plus récentes pour lesquelles les statistiques seront disponibles au moment de procéder au calcul des indices. Un certain décalage sera inévitable, mais il devra être le plus court possible. Par ailleurs, il convient de préciser que les statistiques fiscales déjà utilisées lors d'un calcul de péréquation précédent seront mises à jour lors du calcul des péréquations suivantes. Pour les calculs annexés au présent message, les années de référence sont les années 2004, 2005 et 2006. On peut estimer que pour le calcul de la péréquation en 2010 pour l'année 2011, les années de référence seraient les années 2006, 2007 et 2008.

Alinéa 4: certaines communes accusant des valeurs très élevées, on pouvait se demander si le système devait prévoir une limite supérieure pour l'indice. Il y a été renoncé, au motif que l'indice doit exprimer la réalité du potentiel sans que des limitations arbitraires n'y soient appliquées. Il va de soi qu'il n'y a pas non plus de limite inférieure, ce qu'il convient de préciser, du moment qu'on traite de la question des limitations éventuelles. A noter que ceci constitue un changement par rapport au système en vigueur, qui prévoit des limites tant inférieures que supérieures pour plafonner l'indice de capacité financière.

Alinéa 5: la formule mathématique pour cet indice, comme pour une série d'autres éléments prévus dans le présent projet, figure en annexe au texte légal, ce qui permet d'assurer une garantie maximale de transparence et de précision.

## Article 6

L'instrument de mesure du potentiel fiscal des communes étant déterminé, se pose la question de savoir à quelle somme il va être appliqué. La solution proposée consiste à fixer a priori les critères permettant d'arrêter le volume de la péréquation des ressources. Cette démarche permet au législateur d'opérer un choix politique. Dans le système de la péréquation indirecte, le volume de la péréquation dépendait du volume des transferts et des clés de répartitions péréquatives, et il n'était pas possible d'en fixer l'ampleur. La possibilité pour le législateur de pouvoir déterminer l'importance de la péréquation constitue un avantage substantiel du nouveau système proposé. Selon le projet, le volume de la péréquation des ressources est défini en termes de pourcentage du potentiel fiscal total de toutes les communes.

Compte tenu du volume de la péréquation indirecte selon l'année de référence 2007, c'est, à l'instar des analyses effectuées pour les années précédentes, vraisemblablement un pourcentage de 2,6 qui serait nécessaire pour atteindre le même volume, soit environ 23 millions de francs. C'est le montant qui correspond actuellement aux totaux des effets péréquatifs, résultant des divers transferts péréquatifs, soit principalement des «pots communs» basés

soit sur la classe soit sur l'indice de capacité financière. Le taux proposé de 2,6% permet donc de reprendre à peu près le même volume pour la nouvelle péréquation des ressources. En chiffres exacts, le volume de la péréquation des ressources serait de 22 998 953 francs si l'on se référait au potentiel fiscal 2006, qui est actuellement l'année la plus récente. Pour la première application de la loi, dont le calcul définitif serait effectué en septembre 2010, ce serait probablement le potentiel fiscal 2008 qui servirait de référence.

En choisissant un pourcentage du potentiel fiscal total, on a l'avantage d'avoir un critère évolutif. Si la masse fiscale totale augmente, la péréquation augmente également et, inversement, sans qu'il ne soit nécessaire de modifier la loi. Certains organes consultés estimaient qu'il n'était pas opportun de fixer le pourcentage dans la loi. Mais étant donné que la péréquation des ressources déploie des effets entre les communes uniquement, la fixation du volume ressortit aux compétences du législateur plutôt qu'à celles du gouvernement. En outre, vu le caractère évolutif des critères, l'inscription du pourcentage dans la loi n'a pas pour conséquence de figer le montant.

La péréquation des ressources proposée est purement horizontale, dans le sens que tant les contributeurs que les bénéficiaires sont des communes, ce qui est exprimé à l'alinéa 2.

Le projet n'emploie pas la notion de «fonds» [de péréquation] pour la raison suivante: la solution proposée consiste à déterminer dans un premier temps le volume et à l'imputer aux communes contributives appelées à la financer. Dans un deuxième temps, cette somme est versée aux communes bénéficiaires qui en reçoivent chacune une part. La somme totale annuelle de la péréquation est donc constituée et répartie annuellement, il n'y a pas de fonds alimenté et distribué selon des règles et à des rythmes fluctuants, avec pour conséquence que le solde du fonds peut varier d'une année à l'autre. Dans le modèle proposé, il n'y a, d'une année à l'autre, pas de solde, si bien que le projet n'utilise pas la notion de fonds.

## Article 7

A l'instar de la péréquation indirecte actuelle, il est prévu, par analogie, que les communes contributives soient celles dont l'IPF dépasse la moyenne. Les communes qui ont un IPF de plus de 100,00 points seront donc appelées à contribuer au financement de la péréquation des ressources.

La mesure de cette contribution est définie par la formule péréquative, dont le projet propose la formule progressive avec un exposant fixé à la valeur 1. Par le choix de la valeur 1, cette formule revient à une répartition proportionnelle du montant de la péréquation des ressources. Cette option peut alors être décrite comme suit: chaque commune contributive participe à la somme totale proportionnellement au chiffre de sa population dite légale pondéré par son indice du potentiel fiscal.

Le choix d'un exposant ayant une valeur supérieure à 1 impliquerait une modification du degré de solidarité entre les communes contributives: plus leurs IPF sont élevés, plus fortement (de manière progressive) les communes contribueraient à la péréquation des ressources. Il en irait de même pour les communes bénéficiaires: plus leurs IPF sont faibles, plus elles bénéficieraient, de manière progressive, de la péréquation. A noter que quel que soit le choix de la valeur de l'exposant, dans les limites précisées

ci-après, le renforcement de l'effet progressif joue entre les communes avec un IPF supérieur à 100,00 points, d'une part, et entre les communes avec un IPF inférieur à 100,00 points d'autre part. En d'autres termes, si l'on passait d'un exposant de 1,0 à un exposant de 1,2, par exemple, les communes avec un IPF très élevé devraient contribuer plus, ce qui permettrait à celles qui ont un IPF moins élevé, mais toujours supérieur à 100,00 points, de contribuer moins. Il en irait de même, par analogie, pour le groupe des communes bénéficiaires.

Cependant, pour éviter une incohérence du système, notamment qu'une commune bénéficiaire de la péréquation obtienne plus que l'écart de rendement fiscal qui la sépare de la commune précédente, la valeur de l'exposant ne doit pas dépasser un plafond maximal calculé à partir des années de référence (2,70 pour les années 2004–2006).

#### **Article 8**

Le financement de la somme à répartir étant défini, il convient de déterminer la répartition du montant entre les communes bénéficiaires. La solution proposée s'inspire du système actuellement en vigueur et de l'idée de la symétrie: ce sont ainsi les communes avec un IPF de moins de 100,00 points qui obtiennent des montants, selon une formule de calcul analogue à celle utilisée pour les communes contributives, ce qui n'est pas une nécessité technique, car les deux calculs sont indépendants l'un de l'autre, mais ce qui paraît logique du point de vue de la transparence et de la simplicité. Les considérations développées dans le commentaire à l'article 7 sont dès lors applicables ici également.

A noter enfin qu'une commune dont l'IPF se situerait à 100,00 points serait parfaitement neutre sous l'angle de la péréquation des ressources: elle n'aurait rien à payer et elle ne recevrait rien.

#### **Article 9**

Des disparités peuvent exister non seulement dans le domaine du potentiel fiscal, mais aussi dans celui des besoins financiers. Etant donné que la péréquation actuelle prend également en considération des critères de besoins et que la mission constitutionnelle ne se limite pas aux disparités existant dans le domaine des ressources, il se justifie de proposer un instrument consacré aux besoins.

La formulation concrète de l'objectif dépend de la définition des communes bénéficiaires de cet instrument de péréquation. Selon l'option choisie, l'objectif consiste en la compensation partielle des besoins des communes dont l'indice y relatif dépasse un certain seuil (voir ch. 4 ci-dessus). La fixation du seuil fait l'objet de l'article 16 du projet.

#### **Article 10**

Les différences de besoins financiers entre les communes ne sont pas déterminées sur la base des dépenses communales individuelles, car ceci serait contraire aux exigences d'objectivité et de neutralité qui doivent guider les choix des instruments de péréquation. En outre, la référence aux dépenses communales individuelles risquerait de provoquer des effets incitatifs indésirables au regard d'une gestion économe des deniers publics.

Le projet renonce également à recourir au concept des dépenses standardisées ou normalisées, car ceci impliquerait la mise sur pied, au niveau cantonal, d'instruments fort coûteux et complexes, ce qui ne peut guère être le

but en instituant un nouvel instrument de péréquation financière.

La solution proposée consiste donc à définir un ensemble de critères représentatifs dont les séries statistiques sont disponibles annuellement pour toutes les communes du canton. Pour les domaines où les données ne seraient pas encore disponibles pour trois années consécutives, il y a une disposition transitoire (voir art. 23 et commentaire y relatif).

#### **Article 11**

Cette disposition énonce les critères retenus. Le choix des critères n'est pas aisé, car il convient de trouver des critères dont les statistiques sont disponibles annuellement et pour toutes les communes. De plus, il faudrait, si possible, qu'il existe un lien significatif entre ces critères et les besoins financiers des communes.

Les trois premiers de la liste sont actuellement déjà utilisés dans le calcul de la capacité financière. Toutefois, un changement important est proposé en ce qui concerne la densité de la population. A cet égard, il sied de rappeler les considérants du rapport de l'expert du CoPil que voici (pour les références citées dans cet extrait, prière de se référer à la bibliographie du rapport de l'expert, les références complètes de ce rapport figurant dans la note en pied n° 1 du présent message):

«L'hypothèse admise est que les communes avec une forte densité de la population font face à des besoins supplémentaires, notamment dans les domaines de la sécurité, des routes et de la circulation. Cela correspond aux domaines 1 Ordre public et 6 Transports et communication de la classification fonctionnelle selon le Plan comptable harmonisé pour les communes. Les communes à forte densité de population sont urbaines et périurbaines; c'est là que se trouvent les principales activités de production, commerciales et culturelles engendrant de forts mouvements pendulaires. Ces communes doivent donc assumer des prestations particulières que ne connaissent pas les communes plus périphériques, à vocation résidentielle ou agricole.

Cette hypothèse est nouvelle. Elle inverse celle qui prévaut dans le système actuel de calcul de la péréquation financière des communes (Bilan 2002: 101). Lorsque ce critère fut introduit en 1974 (Dafflon, 1981: 97), on considérait que les communes périphériques, plus faiblement peuplées, étaient confrontées à des problèmes structurels et des besoins en équipements et infrastructures nécessitant une attention spéciale. Il fallait donc les aider financièrement: on établit alors une relation par laquelle une faible densité de la population correspondait à des besoins plus importants. L'hypothèse testée était: «densité faible = besoins forts» et la séquence financière qui en résultait était: «indice plus faible de capacité financière = contributions moins élevées ou subventions plus importantes». Ainsi jusqu'à ce jour les communes entrant dans cette catégorie ont obtenu un traitement financier plus favorable dans la péréquation. Ajoutons qu'elles ont également bénéficié, mais indirectement, de cette relation inverse dans le cadre des aides financières aux fusions de communes.

Avec l'urbanisation, la situation a changé et les besoins, principalement en infrastructures de communication et en services de proximité, se sont accrus. La relation plausible admise dès lors dans la nouvelle péréquation est que les besoins sont d'autant plus importants que la densité de la population est élevée. Toutefois, comme on le verra, l'hypothèse est que cette relation n'est pas strictement proportionnelle, mais dégressive<sup>1</sup> ce qui

<sup>1</sup> L'hypothèse est que les coûts marginaux de production des services liés à la densité (services de proximité, équipements et infrastructures liés à la centralité urbaine) sont décroissants. La correction statistique se fait en utilisant le logarithme naturel des densités communales de cette série statistique plutôt que les densités directement.

nécessite un ajustement statistique de la série» (Rapport «Réforme de la péréquation 2007», p. 190).

L'utilisation inverse (par rapport au système en vigueur) du critère de la densité de la population constitue dès lors, en particulier, une réponse aux requêtes de la ville de Fribourg et des chefs-lieux en rapport avec les charges de centre qu'ils assument pour un cercle de communes plus large que leurs seuls territoires. A noter cependant que les relations entre les communes centres et les autres communes de l'agglomération sont gérées par des collaborations intercommunales. A ce sujet, il est renvoyé au chapitre 8.3 du présent message.

Pour le critère de la densité de la population, on pourrait éventuellement se référer aux surfaces des zones à bâtir. Ce critère est disponible et il est mis à jour régulièrement. Il tiendrait en soi mieux compte des phénomènes d'encombrement urbain, mais il comporte également des inconvénients: le critère n'est actuellement pas encore utilisable pour la totalité des communes fribourgeoises, ce qui est contraire à l'exigence fixée pour les critères à prendre en compte (certaines communes ont actuellement encore des périmètres d'habitat rural). En outre, il faut mettre en relation l'utilisation éventuelle de ce critère avec le choix du cercle des communes bénéficiaires (art. 9 et 16 du projet), qui, lui, tient dans une large mesure compte des communes urbanisées. Certaines réponses à la procédure de consultation ont suggéré que la mesure de la densité se fasse selon les surfaces des zones à bâtir et non pas selon la surface totale du territoire. Les tests ont dès lors été poursuivis, mais les résultats ne sont pas jugés concluants; ce critère n'a donc pas été retenu.

Au sujet des critères alternatifs souhaités par les organes consultés, il sied de mentionner qu'un certain nombre de communes a souhaité voir figurer un ou plusieurs critères tenant compte des besoins des communes rurales et/ou de montagne, à habitat dispersé. Ces organes estimaient que les besoins de ces communes n'étaient pas suffisamment pris en compte par les indicateurs utilisés. Toutefois, malgré les tests effectués depuis la clôture de la procédure de consultation, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure de proposer des indicateurs géo-topographiques susceptibles de prendre en compte ces critiques, les résultats de ces tests n'étant pas plausibles.

Un complément de commentaire s'impose encore pour le critère éventuel de la longueur des routes communales. Il sied de rappeler que lors de la révision du 14 février 1996 de la loi sur les routes, entreprise dans le cadre du train de mesures 1995–1996 de la répartition des tâches Etat–communes, il était mentionné que la future péréquation financière intercommunale tiendrait compte, entre autres, de la longueur des routes communales (*BGC* 1995, p. 2719). Le CoPil et son expert se sont penchés sur la question et ont analysé, entre autres, la faisabilité d'un tel critère. Mais le CoPil a dû constater que l'utilisation hypothétique d'un tel critère se heurtait au fait que dans le domaine des routes communales, il n'existe plus de statistiques tenues par le canton et mises à jour régulièrement, ceci depuis la nouvelle répartition des tâches dans ce domaine, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Une des exigences imposées à tous les critères de péréquation financière faisant défaut, celle de la disponibilité des statistiques cantonales par commune, ce critère n'a pas été retenu (cf. rapport «Réforme de la péréquation 2007», p. 194).

En ce qui concerne le taux d'emploi, il sied de rappeler qu'on ne prend pas en compte le nombre de tous les em-

ploi existant dans une commune à un moment donné, mais seulement des emplois à plein temps et ceux que la statistique y assimile, soit les emplois ayant un taux d'occupation entre 90 et 100% de la durée normale du travail dans l'entreprise. C'est donc la définition statistique qui est retenue, il n'y a à cet égard pas de changement par rapport au système en vigueur sauf qu'on vise à obtenir à l'avenir, si possible, des données mises à jour annuellement (voir art. 23 du projet et commentaire y relatif). Cet indice est calculé en termes relatifs, en proportion de la population dite légale de la commune.

Comme actuellement, la croissance démographique, considérée sur une période de dix ans, ne compte que pour moitié. L'hypothèse est que la croissance démographique entraîne de nouveaux besoins, notamment en infrastructures de proximité, scolaire, de communication. Toutefois, la croissance ne compte que pour moitié, car une part substantielle des infrastructures doit être financée par des taxes (épuration, eau potable, déchets) et n'émerge ainsi pas au budget principal d'une commune. Vu qu'une partie de ces besoins est couverte par des financements spéciaux, il se justifie de maintenir la règle appliquée par le système en vigueur, consistant à prendre en compte la moitié de la valeur qui dépasse la croissance démographique du canton.

S'agissant de la définition de la donnée «population», c'est dans tous les cas la population dite «légale» qui est retenue, quand bien même, dans certains cas, la population dite «résidente» serait plus appropriée pour servir de paramètre de mesure des besoins. Mais comme la statistique de la population résidente n'est pas disponible annuellement, c'est la population dite légale qui est utilisée systématiquement, au motif qu'il vaut mieux avoir un chiffre de la population annuellement mis à jour qu'un paramètre calculé tous les dix ans, au gré des recensements fédéraux. Certes, dans l'annuaire statistique de l'Etat de Fribourg, il est indiqué une valeur annuelle également pour la population résidente, mais de l'avis des spécialistes en matière de statistique, ces données ne présentent pas le degré de précision exigé pour qu'elles puissent être utilisées dans la péréquation intercommunale. A cet égard, le critère de la population dite «légale» présente un degré de précision et d'exactitude supérieur, si bien que le choix se porte actuellement encore sur cette notion. Au gré de l'évolution des statistiques, on pourra également revoir les statistiques de population prises en compte. Afin d'éviter de répéter dans toutes les dispositions concernées qu'il s'agit de la population dite légale, l'article 17 al. 1 du projet contient cette précision pour l'ensemble du projet de loi.

Les critères prévus aux lettres d et e sont nouveaux. Ils ont trait notamment aux besoins financiers des communes dans les domaines médico-social et scolaire. Les dépenses globales des communes en lien avec ces critères revêtent en effet une importance telle qu'il se justifie de compléter le catalogue de critères retenus par ces deux éléments. Quand bien même les dépenses communales totales ne sont plus utilisées directement pour la pondération des différents critères dans l'indice synthétique des besoins, il se justifie malgré tout d'en tenir compte pour le choix des critères.

En ce qui concerne plus spécialement les personnes âgées de 80 ans et plus, on doit actuellement encore se baser sur les données du recensement fédéral. Toutefois, il est prévu, dès 2011, de disposer d'une mise à jour annuelle de ces données, ce qui permettra d'être plus précis (voir

à cet égard art. 23 al. 1 et 2 du projet). Dans les deux cas de figure, qu'on se base sur le recensement fédéral ou sur la future statistique cantonale annuelle, c'est la définition de population légale qui fait foi (cf. art. 17 al. 1 du projet), ce qui signifie que seules les personnes qui ont leur domicile légal dans la commune sont prises en compte.

Pour ce qui est des enfants en âge de scolarité obligatoire, il convient de rappeler que l'avant-projet de loi mis en consultation ne contenait pas l'adjonction «obligatoire», car à l'époque cette notion n'englobait pas l'école enfantine. Depuis lors, la loi scolaire (RSF 411.0.1) a été révisée et elle précise en son article 4 al. 2 que la scolarité obligatoire dure onze ans et qu'elle comprend l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation. Pour le début de la scolarité obligatoire, l'article 5 al. 1 précise ceci: «La scolarité obligatoire commence à l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet»<sup>1</sup>. Pour l'usage de ce critère dans le présent projet, il convient en outre de tenir compte des éléments suivants:

- le critère utilisé se réfère aux enfants, non pas aux élèves, ce qui signifie qu'on utilise une statistique particulière de la population, à l'instar de ce qui est fait pour les personnes âgées de 80 ans et plus;
- comme pour la statistique des personnes âgées, les données de la statistique des enfants peuvent actuellement déjà être tirées du recensement fédéral; l'inconvénient est que ces données ne sont actuellement pas encore mises à jour annuellement;
- la date déterminante pour la statistique des enfants est le 31 décembre comme pour toutes les statistiques de population: on prend dès lors en compte tous les enfants qui ont 4 ans révolus le 31 décembre de l'année en cause, indépendamment du degré de mise en œuvre, par une commune déterminée, de l'introduction de la 2<sup>e</sup> année d'école enfantine;
- cependant, pour le calcul des incidences financières annexées au présent message, l'analyse des données statistiques ayant été effectuée avant l'entrée en vigueur de la loi scolaire, les enfants en âge de scolarité pris en compte sont les enfants âgés de 5 ans à 14 ans;
- enfin, le rattachement territorial se fait à la commune de domicile de l'enfant au sens de définition de la population légale (cf. art. 17 al. 1 du projet).

Certains organes consultés avaient souhaité voir utiliser les classes plutôt que les enfants ou les élèves, arguant du fait que le rapport de causalité entre les charges scolaires et les différents critères était plus fort en retenant le nombre de classes ou éventuellement d'équivalents-classes. Toutefois, il faut prendre en considération que les classes se réfèrent à la circonscription de cercle scolaire, non pas aux communes individuellement. En outre, comment tenir compte des équivalents-classes et des classes ouvertes selon le choix des communes? Mais l'argument décisif réside dans le fait que la péréquation des besoins prend en compte le critère des besoins et non pas des coûts. Or les besoins sont définis par le nombre de bénéficiaires de la prestation et non par l'organisation de la prestation ou les modes de répartition des charges y relatives. Il convient de rappeler qu'on prend en compte le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus – qui reflète le

besoin potentiel – et non l'organisation de la prestation entre, par exemple, les soins à domicile et la résidence en home, médicalisé ou non, comme d'ailleurs pas non plus la structure des homes (distribution territoriale et capacité par EMS). Ces questions relèvent de l'organisation des tâches et de leurs modes de financement, non de la péréquation. Dès lors et pour les raisons expliquées ci-dessus, le Conseil d'Etat estime préférable de se référer au critère des enfants en âge de scolarité obligatoire et non pas au nombre de classes.

Il pourrait enfin paraître souhaitable d'élargir l'éventail des critères déterminants en y ajoutant un critère ayant trait à l'aide sociale. Mais l'exploitation des données statistiques mises à disposition dans le cadre de la statistique suisse de l'aide sociale doit encore faire l'objet d'une analyse approfondie pour vérifier la pertinence de ces chiffres dans le cadre du calcul de péréquation. Il est possible dès lors qu'un nouveau critère social soit pris en compte ultérieurement au terme de la première évaluation de la loi prévue à l'article 20 du projet. Pour l'instant, la densité de la population sert de substitut à l'évaluation des besoins dans ce domaine, partant de l'idée que la concentration des problèmes sociaux est plus forte en zone urbaine que dans les zones rurales ou moins densément peuplées.

#### **Article 12**

Les données statistiques doivent, pour certaines d'entre elles, être travaillées et transformées pour le calcul des indices respectifs. Ces opérations sont décrites à l'article 12. Pour chaque critère, l'indice de l'ensemble des communes du canton est fixé à 100,00 points. Dans la mesure du possible, ce sont des données actualisées annuellement et transformées sur trois années consécutives qui sont utilisées. L'article 23 des dispositions transitoires est nécessaire pour régler les exceptions à cette règle (voir commentaire relatif à l'article 23).

#### **Article 13**

Les cinq indices au sens de l'article 12 sont réunis en un seul indice des besoins, qui est dénommé «synthétique» pour cette raison. La question est de savoir selon quelle pondération les indices sont pris en compte pour former l'indice synthétique. Une variante consisterait à leur accorder un poids proportionnel aux dépenses communales présentant un lien avec les critères de besoin sous-jacents à ces indices. L'avant-projet mis en consultation optait pour une pondération selon le poids respectif des dépenses communales totales, étant entendu que le choix des groupes de dépenses serait également inscrit dans la loi. Cette manière de pondérer aboutissait aux pourcentages suivants, le calcul portant à l'époque sur les comptes communaux 2004: densité de la population – 21%; taux d'emploi (appelé auparavant «taux d'activité économique») – 9%; croissance démographique – 9%; population âgée de 80 ans et plus – 14%; enfants en âge de scolarité – 47%.

Toutefois, cette méthode a soulevé quelques interrogations durant la phase de consultation: une instance se demandait notamment si cette pondération ne pourrait pas donner lieu à des critiques aux motifs que toutes les communes ne comptabiliseraient pas leurs dépenses de la même manière ou quelles seraient les dépenses réellement prises en compte. Il a également été constaté que la méthode proposée n'était pas toujours bien comprise, certains consultés partant de l'idée que les dépenses in-

<sup>1</sup> Ces dispositions révisées de la loi scolaire – ROF 2008\_092 – entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009.

dividuelles des communes auraient une incidence sur les indices des besoins de celles-ci.

Pour toutes ces raisons, le projet opte finalement pour une pondération forfaitaire inscrite dans la loi. Les dépenses en matière scolaire sont le secteur le plus important parmi les dépenses en rapport avec les critères retenus. Certes, cette manière de pondérer peut apparaître schématique et rigide, mais son avantage principal est qu'elle ne prête pas le flanc à la critique du choix des dépenses prises en compte. C'est ce qui motive la pondération proposée, à savoir que chaque critère pèse pour 1, sauf celui des enfants en âge de scolarité obligatoire qui compte double. Dès lors, le projet de loi indique que chaque critère compte pour un sixième, celui relatif aux enfants comptant pour deux sixièmes (cf. art. 13 al. 2 du projet de loi). Il va de soi que cette pondération fera l'objet d'une nouvelle appréciation lors de l'évaluation et pourra être adaptée selon les résultats (art. 20 du projet de loi). L'obligation d'évaluer relativise dès lors l'inconvénient mineur de cette pondération: elle est certes fixe durant la période d'application, mais elle peut être adaptée par le législateur au gré des besoins.

#### **Article 14**

La mise en œuvre de cet instrument de péréquation suit la même logique que celle utilisée pour la péréquation des ressources: on fixe d'abord le volume, on en détermine ensuite le financement puis on définit les bénéficiaires et les modalités de répartition.

L'avant-projet proposait de fixer la somme à répartir au titre de la péréquation des besoins à la moitié du volume de la péréquation des ressources. Ce rapport s'était inspiré du système actuel du calcul de la classification et de la capacité financière dans lequel les critères des ressources pèsent pour deux tiers et ceux des besoins pour un tiers. En outre il était prévu de plafonner l'engagement de l'Etat en termes absolus. L'application du rapport de 50% correspondait, pour l'année de référence de l'avant-projet (2005) et selon les calculs sous-jacents à l'avant-projet, à un montant de 6,75 millions de francs.

La vérification des calculs a également conduit à un réexamen de la méthode appliquée pour déterminer le volume de la péréquation des besoins. Le Conseil d'Etat est parvenu à la conclusion que la nouvelle péréquation proposée ne devait pas conserver des liens avec l'ancien système, indirect et financée uniquement par les communes. En effet, le nouveau système comporte un élément vertical nouveau qui est financé exclusivement par l'Etat. Il se justifie dès lors de découpler ce volume de l'ancien système ainsi que de la péréquation des ressources et de le fixer selon des critères propres.

Pour le volume de la péréquation des besoins, il est dès lors proposé de le dissocier formellement de la péréquation des ressources et de le fixer dans la loi. Le Conseil d'Etat propose un montant supérieur au montant initialement proposé, toutefois sans lien avec la péréquation des ressources. C'est ainsi un montant de 8 millions de francs qui serait inscrit dans la loi pour le volume de la péréquation des besoins. Afin que ce montant soit également évolutif, il est proposé de l'assortir d'une clause d'indexation au renchérissement, dont les détails seraient précisés dans l'ordonnance du Conseil d'Etat. Les éléments essentiels de l'indexation seraient les suivants:

- indice suisse des prix à la consommation: base décembre 2005 = 100

- valeur de référence: montant initial de 8 millions de francs
- fréquence d'indexation: annuelle; calcul de l'indexation effectué pour la première fois en 2011, sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois de décembre 2010, dans la perspective du versement en 2012.

L'alinéa 4 de l'article 14 contient des règles devant guider le réexamen périodique du volume de la péréquation des besoins. Ces règles constituent un cas particulier dans le cadre de l'obligation générale d'évaluer, question qui fait l'objet de l'article 20 du projet, article contenant d'ailleurs une réserve en faveur de l'article 14 al. 4. Il est dès lors renvoyé au commentaire de l'article 20 pour le commentaire de l'article 14 al. 4.

#### **Article 15**

Dans un système de péréquation des besoins, il ne paraît guère envisageable de prévoir un financement horizontal (ce qui impliquerait un financement par les communes). En effet, toutes les communes ont des besoins, plus ou moins aigus, et il ne paraîtrait guère défendable de demander aux communes ayant des besoins moins marqués de financer les besoins supérieurs à la moyenne (ou à une valeur-seuil différente) des autres communes. A l'instar du régime institué sur le plan fédéral et dans d'autres cantons, le projet propose que la somme à répartir au titre de la péréquation des besoins soit financée par l'Etat.

#### **Article 16**

La question délicate à trancher est de savoir qui doit bénéficier de ces montants. Il existe principalement deux variantes envisageables, selon que l'on opte pour une attribution ciblée des moyens, en ne retenant que les communes ayant des besoins supérieurs à la moyenne (voire supérieurs à un autre seuil), ou que l'on estime que toutes les communes doivent pouvoir en bénéficier dans une mesure plus ou moins importante, au gré de leurs besoins exprimés par la valeur de leur indice y relatif. Selon l'option retenue du ciblage (cf. art. 9), il convient de fixer à l'article 16 le seuil de l'indice au-delà duquel les communes ont droit à des contributions au titre de la péréquation des besoins. A l'instar de la valeur-pivot utilisée dans la péréquation des ressources, au-dessus de laquelle les communes sont bénéficiaires au titre des ressources, c'est la valeur de 100,00 points qui est retenue comme valeur-seuil pour l'indice, au-delà duquel les communes bénéficient de la péréquation des besoins. Dès lors, les communes qui ont un indice des besoins dépassant le seuil de 100,00 points ont droit à une part de la somme à répartir correspondant à un montant proportionnel au chiffre de leur population dite légale pondéré par leur indice des besoins.

#### **Article 17**

L'article 17 est le premier article des dispositions communes, qui valent donc pour les deux instruments de péréquation. Il convient de fixer une règle pour la ou les dates déterminantes des valeurs retenues. En principe, cette date de référence fait partie intégrante des statistiques y relatives lorsqu'il s'agit de statistiques existantes. Ainsi, pour la population, c'est le 31 décembre de l'année précédant l'année de référence. Pour le rendement de l'impôt d'une année «x», c'est l'état des taxations de l'année fiscale «x», établies au 30 août de l'année «x+2»



(exemple: la statistique fiscale 2006 correspond à l'état au 30 août 2008 des taxations de l'année fiscale 2006). Pour les personnes de 80 ans et plus ainsi que pour les enfants en âge de scolarité obligatoire c'est le 31 décembre, étant donné que les statistiques de population sont établies au 31 décembre.

Le projet a été complété par deux précisions concernant les années de référence. L'alinéa 3 de l'article 17 stipule que les années de référence doivent être consécutives. Cela signifie qu'on ne doit pas avoir de lacunes entre deux, on ne doit pas omettre de prendre en compte une année. S'agissant des deux instruments de péréquation et compte tenu du fait que les bases statistiques ne sont pas identiques, la question s'est posée de savoir si les années de référence doivent impérativement être les mêmes. Dans l'affirmative, on pourrait se voir contraint de renoncer à des données plus récentes pour un instrument si les statistiques de l'autre instrument ne sont pas disponibles pour ces mêmes années. Cette manière de faire irait à l'encontre du principe qui veut les statistiques les plus récentes doivent être utilisées. Compte tenu du fait que les deux instruments de péréquation sont techniquement indépendants l'un de l'autre, l'alinéa 4 de l'article 17 précise ce qui suit: Les années de référence servant au calcul de la péréquation des ressources et celles servant au calcul de la péréquation des besoins peuvent ne pas être identiques, en fonction de la disponibilité des statistiques.

#### **Article 18**

Il est prévu de calculer les valeurs chaque année, sur la base des données statistiques les plus récentes. La gestion de la péréquation s'opère sous la responsabilité du Conseil d'Etat, étant donné que plusieurs Directions et unités administratives sont concernées par l'un ou l'autre aspect de la péréquation. Le Service des communes serait chargé de coordonner la collecte des données et d'effectuer les calculs, comme dans le système en vigueur.

Comme actuellement, les données feront l'objet d'une ordonnance du Conseil d'Etat, dont le projet énumère les éléments à l'article 18 al. 2, ce qui permettra de comparer toutes les communes sur la base des données publiées annuellement.

La lettre h de l'article 18 prévoit que l'ordonnance du Conseil d'Etat réglera également les échéances des paiements et des versements. Cette précision est nécessaire pour le nouveau système de péréquation directe. En effet, selon la péréquation indirecte actuelle, la classification et les indices de capacité financière sont simplement transmis aux communes et aux unités administratives de l'Etat, et c'est au gré des participations aux «pots communs» portées aux budgets communaux que les échéances se déterminent. En revanche, dans la nouvelle péréquation proposée, il faudra veiller à ce que les montants financés par les contributeurs (les communes, pour la péréquation des ressources, et l'Etat, pour la péréquation des besoins) soient disponibles à des échéances permettant de verser les fonds aux communes bénéficiaires. Ces échéances feront donc l'objet de l'ordonnance annuelle du Conseil d'Etat.

#### **Article 19**

Comme actuellement, chaque commune continuera de recevoir en outre une fiche de calcul avec le détail des données la concernant.

#### **Article 20**

Le principe d'une évaluation périodique figure dans presque toutes les lois récentes de péréquation financière. Cet instrument permet de mesurer les effets d'une loi, ou à tout le moins de les estimer, et de proposer des ajustements, au besoin. La périodicité n'est pas fixée de manière rigide à un nombre d'années, mais il est institué un délai maximal de cinq années d'application pour la première évaluation. Cette souplesse permettra de tenir compte au mieux de l'évolution de la situation et des besoins articulés par les différents partenaires de la péréquation, tant communaux que cantonaux. Au cours de cette évaluation, il s'agira notamment d'examiner si les critères utilisés sont toujours pertinents et si la pondération inscrite dans la loi donne toujours satisfaction. Il est également possible que d'ici là d'autres statistiques auront été développées de façon à satisfaire les exigences posées pour la péréquation des besoins; à ce propos, on songe notamment au domaine de l'aide sociale (cf. commentaire à l'article 11 du projet, in fine).

La réserve relative à l'article 14 du projet est due au fait que cette disposition contient des règles particulières concernant la périodicité et des critères spécifiques valables pour le réexamen du volume de la péréquation des besoins. Le résultat de l'évaluation de la loi, qui se fera après cinq ans d'application au plus tard, sera pris en compte dans la phase de révision de la loi, qui interviendra dès la sixième année, mais durant cette sixième année, le montant de la péréquation des besoins sera encore fixé selon les règles actuelles. Partant, ce serait dès la septième année d'application que des bases légales révisées devraient être opérationnelles. Ainsi, on s'assure de ne pas avoir de vide durant la phase d'évaluation et de révision.

#### **Article 21**

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne pouvant pas être fixée à l'avance avec certitude, il convient de prévoir des règles pour assurer un passage harmonieux entre l'ancien et le nouveau système et pour pouvoir gérer tous les scénarios possibles. C'est pourquoi il est prévu de recalculer, en 2010, encore une fois la classification et l'indice de capacité financière. Cette démarche paraît nécessaire pour la règle transitoire de l'article 22 (cf. commentaire ci-dessous), mais elle constitue aussi une mesure de prudence, car le résultat du scrutin populaire sur la LPFI risque d'être connu à un moment qui ne permettrait plus, en cas de résultat négatif, de mener à bien les calculs de la classification si les travaux y relatifs n'ont pas déjà débuté avant. En raison de ces chevauchements et pour couvrir tous les scénarios, il est donc prévu de recalculer la classification pour la période 2011/12, mais dans la mesure où la LPFI entrera en vigueur comme prévu le 1<sup>er</sup> janvier 2011, c'est la LPFI qui sera appliquée, la classification ne sera utilisée plus que dans le cadre de l'article 22 du projet de loi, à savoir pour les répartitions des charges intercommunales.

Pour la péréquation calculée selon la nouvelle loi, il conviendra de prévoir, par une ordonnance du Conseil d'Etat édictée selon l'article 18 al. 2 et entrant en vigueur en même temps que la loi elle-même, les montants à porter aux budgets.

## Article 22

Si le canton prohibe l'utilisation de critères de péréquation pour les transferts financiers entre les communes et lui-même (art. 2 al. 2), il ne va pas jusqu'à en interdire l'usage dans les relations intercommunales (principalement dans les statuts d'associations et les conventions intercommunales). Cependant, il conviendra malgré tout d'adapter les actes de collaboration en remplaçant les anciens critères tels que la classe ou l'indice de capacité par des nouveaux paramètres. A cet effet, le projet prévoit d'accorder aux communes un délai de deux ans.

En outre, il faut prévoir une règle pour le cas où un acte de collaboration ne serait pas adapté dans le délai de la période transitoire. La solution proposée consiste à prévoir que ce serait l'indice du potentiel fiscal qui vaudrait automatiquement. L'utilisation de l'indice synthétique des besoins est déconseillée pour répartir des charges sur le plan intercommunal. En effet, l'indice des besoins est issu d'un certain nombre de fonctions dans lesquelles il existe des flux financiers Etat-communes. Or dans la plupart des cas, la collaboration ne concerne pas l'ensemble de ces mêmes fonctions, voire même aucune. En outre, l'indice des besoins relève de la péréquation verticale, soit de la péréquation financée par l'Etat. Pour répartir les charges entre les communes, il vaut dès lors mieux utiliser le critère de l'indice du potentiel fiscal, applicable dans la péréquation horizontale et construit sur un large éventail de ressources fiscales communales.

Pour la répartition des charges hospitalières entre les communes, la présente loi ne devrait en principe pas avoir d'incidence, car l'article 46 de la loi concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (LRHF) (RSF 822.0.1) prévoit que la durée de validité de ces répartitions prend fin au début de l'année 2010. Vu que la LPFI devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, il ne devrait dès lors pas y avoir de chevauchement. Toutefois, selon la réponse de la Direction de la santé et des affaires sociales dans le cadre de la procédure de consultation, il n'est pas exclu qu'une prolongation de la durée de validité de l'article 46 LRHF sera demandée. Dès lors, le fait de réserver ici cette disposition permettra qu'une solution ad hoc pourra être trouvée dans le champ d'application de la LRHF pour ce qui concerne les dépenses hospitalières visées par l'article 46 LRHF.

## Article 23

Actuellement, la statistique des personnes âgées de 80 ans et plus et celle des enfants dès 4 ans révolus ne sont pas disponibles annuellement (cf. commentaire art. 11 page 15), car il s'agit des données du recensement fédéral. En outre, l'information sur les emplois provient du recensement fédéral des entreprises qui intervient tous les cinq ans. Pour ces trois domaines, l'utilisation de données mises à jour annuellement n'est dès lors pas encore possible, de même que le lissage sur trois années consécutives. C'est pourquoi le projet contient une disposition pour pallier cette inadéquation par rapport aux principes de l'actualisation annuelle et de la moyenne sur trois ans (art. 12).

## Article 24

Comme les règles de certaines subventions changent par l'effet de la présente loi, soit pour le principe, soit pour le remplacement d'un ancien critère de péréquation par un nouveau (cf. art. 2 al. 2 et 30 du projet), il est néces-

saire de préciser le point de rattachement du nouveau régime. A cet effet, le projet propose de retenir la promesse écrite ou formelle de la subvention. Ainsi, il y a un élément objectif et facilement déterminable pour connaître dans chaque cas les règles applicables. Dans le domaine des constructions scolaires, ce serait l'arrêté du Conseil d'Etat qui constitue la promesse de subvention. Si cet arrêté intervient avant l'entrée en vigueur de la présente loi, c'est l'ancien taux, s'il intervient après, c'est le nouveau taux qui s'applique. Cette règle s'applique par analogie dans les cas visés aux articles 39 et 40, à savoir des subventions octroyées par les communes, pour lesquelles le droit cantonal en vigueur prévoit un critère de capacité financière de la commune.

## Article 25

1. Le système actuel de la péréquation indirecte étant remplacé par la péréquation directe instituée par la nouvelle loi, la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes sera abrogée dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le fait que la classification sera calculée encore une fois pour les années 2011 et 2012, ne change rien au fait que la loi y relative est abrogée à l'entrée en vigueur de la LPFI. Comme l'expliquent l'article 21 et le commentaire y relatif, la recalculation de la classification n'a qu'un but transitoire et ne saurait avoir pour conséquence que deux lois sur la péréquation financière intercommunale se chevaucheraient.

2. Enfin, le fait que la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes serait abrogée au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ne risque pas d'avoir pour conséquence que les classes et les indices de capacité financière 2011 et 2012 ne pourraient pas être utilisés dans les répartitions de charges intercommunales, au motif que la loi y relative ne serait plus en vigueur; ladite loi continuerait donc à déployer ses effets dans le cadre de cette phase transitoire selon le libellé de l'article 22 du projet de loi.

## Articles 26 à 40

L'institution d'un système de péréquation directe implique d'éliminer simultanément les éléments péréquatifs dans les transferts financiers sectoriels entre l'Etat et les communes. Le principe appliqué dans les articles 26 à 40 est le suivant:

### Subventions de l'Etat

Pour les subventions de l'Etat utilisant un critère de capacité financière, il y a trois domaines qui sont régis par une loi au sens formel, soit les constructions scolaires, la protection des biens culturels et les forêts.

Dans la législation générale sur les subventions, il y a lieu de mentionner l'article 16 al. 1 de la loi sur les subventions (LSub) (RSF 616.1), qui prévoit qu'en règle générale, la subvention doit être fixée notamment en fonction de la capacité financière du requérant. L'article 8 al. 3 du règlement sur les subventions (RSub) (RSF 616.11) précise cette disposition comme suit: «S'agissant des communes, la capacité financière se détermine par leur indice de capacité financière ou par leur classification.»

Selon le nouveau système proposé, les subventions de l'Etat octroyées aux communes ne doivent désormais plus tenir compte de la capacité financière lorsque les communes exercent une tâche de droit public. Ce principe a été inscrit à l'article 2 al. 2 du projet. Il convient

dès lors d'adapter la législation cantonale à ce principe, ce qui est fait par les articles 30 et 32 du projet.

La législation générale sur les subventions est complétée par un renvoi à législation sur la péréquation intercommunale. Concrètement, c'est surtout l'article 2 al. 2 du présent projet qui est réservé et qui est visé par la modification de la LSub complétée à l'article 32 du présent projet.

La solution proposée pour les subventions prévues dans la législation spéciale consiste à éliminer le critère péréquatif pour les domaines où les communes remplissent une tâche de droit public, ce qui est le cas par exemple en matière de constructions scolaires, mais de maintenir le principe pour les communes lorsqu'elles sont concernées au même titre qu'un propriétaire privé; ceci est le cas dans le domaine de la protection des biens culturels et dans le domaine des forêts.

Dans le domaine des constructions scolaires, les bénéficiaires des subventions sont des collectivités publiques locales (communes et associations de communes) exerçant une tâche publique, autrement dit, en tant que détentrices de la puissance publique. L'article 30 du projet prévoit de remplacer le barème actuel, basé sur l'indice de capacité financière, par un taux unique. Le projet propose de fixer ce taux à 12%, ce qui correspond à l'indice de capacité financière de 100,00 points, donc à une valeur «neutre» sous l'angle de la péréquation financière. En outre, vu le choix d'un taux unique, il n'est pas opportun de fixer un taux différencié pour les projets réalisés par un groupe de communes. Les autres conditions de subventionnement demeureront inchangées (elles se situent par ailleurs presque exclusivement au niveau du règlement en la matière, pas au niveau de la loi).

Dans le domaine de la protection des biens culturels et des forêts, les critères de la capacité financière sont définis sur le plan de l'ordonnance ou du règlement d'exécution. Il conviendra dès lors d'adapter les dispositions topiques de ces actes, en substituant un nouveau critère de capacité financière (cela pourrait être l'indice du potentiel fiscal) aux anciens (classe, indice de capacité financière).

De manière générale, il conviendra d'adapter plusieurs textes légaux du rang de l'ordonnance pour les adapter aux principes contenus dans le présent projet, soit en éliminant le critère de la capacité financière, pour ce qui concerne les subventions où les communes exercent une tâche de droit public (p. ex. en matière de défense contre l'incendie, selon l'arrêté concernant les subsides alloués par l'Établissement cantonal d'assurance des bâtiments pour les dépenses relatives aux mesures de prévention et de défense contre l'incendie [RSF 731.0.22]), soit en remplaçant un ancien critère de capacité financière par un nouveau (p. ex. en matière de forêts l'article 8 de l'ordonnance concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles [RSF 921.16]). Enfin, l'article 8 du règlement sur les subventions (RSF 616.11) sera également à adapter.

#### Subventions des communes régies par des lois cantonales

Il y a des actes de droit cantonal prévoyant des critères pour des subventions octroyées par la commune à des tiers dans un domaine déterminé. Il s'agit des deux domaines suivants: l'encouragement à la construction de logements à caractère social et le Fonds d'équipement touristique.

A l'instar des autres modifications légales effectuées par le présent projet et conformément à sa philosophie générale, il apparaît nécessaire d'éliminer la référence aux critères de capacité financière également dans les actes légaux cantonaux relatifs à ces deux domaines. Compte tenu du fait que les formulations sont différentes, les solutions suivantes sont proposées:

- Concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social, l'article 8 al. 1 de la loi régissant ce domaine (RSF 87.2) dispose que les subventions communales tiennent compte de la classification des communes. Pour réviser ce domaine, la même règle que pour les constructions scolaires est proposée, à savoir de retenir le taux moyen (art. 39 du projet). Toutefois, il convient de rappeler que cette règle ne s'appliquerait, le cas échéant, qu'aux projets subventionnés à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, soit normalement dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Pour les projets subventionnés avant cette date, dont la subvention communale tient compte de la classification des communes, l'article 39 du projet n'aurait pas d'incidence, car il ne s'appliquerait qu'aux nouveaux projets (cf. art. 24 du présent projet); s'agissant des projets subventionnés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, la classification de la commune en vigueur au moment de la promesse de subvention continuera d'être appliquée pour toute la durée du subventionnement. L'article 39 proposé n'a dès lors guère de portée pratique, mais il convient d'éliminer formellement le critère de la classification.
- Pour les subventions accordées par les communes en lien avec le Fonds d'équipement touristique, l'article 50 al. 1 let. c de la loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme (LT) (RSF 951.1) est modifié dans le sens que le texte ne mentionnera plus que la subvention de la commune devra tenir compte de sa capacité financière. Le règlement du 21 février 2006 sur le tourisme (RT) (RSF 951.11) précise les modalités d'application des critères de capacité financière à son article 75 al. 2 et 3. Ces dispositions seront à adapter dans le cadre des travaux d'adaptation au niveau réglementaire ou de l'ordonnance.

#### Répartition des charges

Les systèmes de répartition de charges utilisant jusqu'à présent le chiffre de la population dite légale pondéré, pour tout ou pour partie, par un critère péréquatif, sont modifiés dans le sens qu'ils répartissent à l'avenir la somme totale en fonction du seul chiffre de la population dite légale. Les mesures péréquatives seront désormais assurées par la nouvelle loi et prendront la forme de montants directs et non affectés.

Sur le plan purement rédactionnel des articles 26 à 40, le projet a pris l'option de laisser les diverses formulations exprimant matériellement le même système de répartition [«au prorata de la population dite légale»] et de ne pas uniformiser les libellés, partant de l'idée que chaque texte légal a son cercle spécifique d'utilisateurs et qu'il faut se limiter à y apporter les adaptations minimales exigées par le changement de système de péréquation; une uniformisation rédactionnelle de toutes ces formulations ne s'impose pas. A noter que la définition contenue à l'article 17 al. 1 du projet ne s'applique pas aux lois spéciales modifiées par les articles 26 à 40, raison pour laquelle il convient d'ajouter la précision «dite légale».

La plupart des actes énumérés ci-après n'est pas comprise dans le droit modifié par le projet parce que ces lois sont actuellement en révision ou parce que leur modification, voire abrogation, est prévue pour une échéance antérieure ou simultanée à l'entrée en vigueur présumée de la présente loi (en principe le 1.1.2011). Voici quelques commentaires pour mémoire relatifs à certains actes (répertoriés selon l'ordre de leurs numéros systématiques):

- enseignement obligatoire: la loi scolaire figure dans les dispositions modifiées (cf. art. 29 du projet), mais il conviendra de suivre l'évolution de la révision totale de la loi scolaire en cours;
- hôpitaux: dans les lois modifiées, ne figure pas la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (RSF 822.0.1), quand bien même elle prévoit aujourd'hui encore une répartition de charges en fonction de la capacité financière (art. 46 al. 3 1<sup>re</sup> phr. LRHF), mais cette disposition est limitée aux communes du district de la Sarine et devrait prendre fin au 1<sup>er</sup> janvier 2010, donc avant l'entrée en vigueur présumée du présent projet. A toutes fins utiles, l'article 22 al. 3 du projet est assorti d'une réserve concernant l'article 46 LRHF et permettant de gérer d'éventuelles prolongations (voir à cet effet le commentaire à l'article 22 al. 3 ci-dessous);
- assurances sociales:
  - seuls sont mentionnés dans le présent projet les domaines des prestations complémentaires et des allocations familiales; s'agissant des prestations complémentaires, il convient toutefois de rappeler que la loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT prévoit une intervention au niveau des prestations complémentaires. En guise de mesure compensatoire, cette loi a pour effet de libérer totalement les communes du financement des PC et des frais de gestion y relatifs (sans modifier pour autant la procédure de requête et de décision actuelle et les responsabilités des communes en la matière). Cette modification intervient à titre provisoire, par le biais d'une disposition transitoire (art. 22) de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Le corps du texte de ladite loi, et notamment l'article 15, ne sont pas touchés par les ajustements RPT. C'est la raison pour laquelle il convient malgré tout de prévoir son adaptation aux principes de la présente loi, à savoir l'élimination du critère de la capacité financière dans la clé de répartition, quand bien même il n'y a, durant la période de validité de l'article 22 précité, pas de répartitions effectives. Pour plus d'explications concernant les mesures compensatoires RPT dans le domaine des prestations complémentaires, il est renvoyé au chiffre 7 du présent message;
  - prestations individuelles AVS-AI: à la suite de la RPT, la part des cantons est tombée, ce qui a eu pour conséquence que les «pots communs» canton-communes y relatifs ont été supprimés complètement au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cette suppression entraîne également la révision des bases légales y relatives (disposition topique: art. 28 de la loi du 9 février 1994 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité; RSF 841.1.1).

- protection des eaux contre la pollution et aménagement des cours d'eau: les travaux législatifs en cours relatifs à ces matières prévoient d'abroger tant la loi du 26 novembre 1975 sur l'aménagement des eaux (RSF 743.0.1) que la loi du 22 mai 1974 d'application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (RSF 812.1). Selon toute vraisemblance cette abrogation devrait intervenir avant ou en même temps que l'entrée en vigueur du présent projet. Pour cette raison, ces deux lois spéciales, malgré le fait qu'elles contiennent des subventions impliquant un critère péréquatif, ne figurent pas dans le droit modifié du présent projet.

#### **Article 41**

Pour la péréquation des ressources, qui serait financée uniquement par les communes, la question du referendum financier ne se pose pas. En revanche, pour la péréquation des besoins, la question du referendum doit être examinée.

Le projet entraîne une nouvelle dépense cantonale. L'article 14 prévoit que la somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins correspond, pour les six premières années d'application de la loi, à un montant de 8 millions de francs par an, indexable annuellement (art. 6). Ce montant est financé par l'Etat (art. 15).

Pour les limites du referendum financier, il convient de se référer à l'article 45 Cst. cant., dont la lettre b prévoit que les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil doivent être soumis à la votation populaire (referendum obligatoire).

S'agissant des dépenses nouvelles périodiques, c'est l'article 25 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE) (RSF 610.1) qui s'applique. Selon cette disposition, il convient de tenir compte, pour les dépenses nouvelles périodiques, des cinq premières années d'application de la loi, ce qui équivaut, en l'espèce, à un montant de 40 millions de francs. Selon l'ordonnance du Conseil d'Etat du 26 mai 2009 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21) la limite du referendum obligatoire se situe actuellement à 31 749 208 fr. 94 (ce qui correspond à 1% des dépenses des comptes 2008 de l'Etat). Par conséquent, le projet tel que proposé devra obligatoirement faire l'objet d'un scrutin populaire.

Partant de l'idée que le Grand Conseil adopte la loi vers la fin de l'année 2009, on pourrait envisager le scrutin populaire au courant du premier semestre 2010.

#### **Article 42**

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur après le scrutin populaire. A supposer que le vote soit favorable, on peut imaginer une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011, ce qui coïnciderait avec la fin du délai transitoire de trois ans institué par la loi modifiant certaines dispositions de la législation cantonale à la RPT. Le fait que la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi permet d'éviter le risque d'un vide éventuel. Les indices de capacité financière et la classification seront donc calculés et appliqués dans les «pots communs» jusqu'à l'entrée en vigueur du changement de système, mais pour les budgets 2011, ils ne seraient plus utilisés (sous réserve de l'article 22 du projet).

Le Conseil d'Etat a l'intention de mettre en vigueur les deux instruments de péréquation en même temps (cf. commentaire au ch. 4 du présent message), sans que cela ne soit mentionné explicitement dans la loi.

Il faudra veiller en outre à ce que l'ordonnance du Conseil d'Etat (art. 18 al. 2) de même que les révisions des ordonnances de la législation spéciale puissent entrer en vigueur en même temps que la loi et que les travaux relatifs à l'adaptation des logiciels puissent être menés

à bien dans les délais utiles (cf. commentaire au ch. 5 in fine).

#### **14. LES TABLEAUX DES INCIDENCES FINANCIÈRES SUR LES COMMUNES**

Les explications relatives à ces tableaux figurent au chiffre 6.2 du présent message.

\_\_\_\_\_

**Effets financiers du projet de loi (base 2007)**

**Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets**

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé						
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins		5 Effet net total		
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4	
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Effet net positif (+)	
Bénéficiaires (+) Constitutrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Constitutrices (-)	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)		Effet net négatif (-)				
2004	Bussy	80.25	6	122'797	-122'797	77.50	62'035	96.50	0	-60'762	
2005	Châbles	89.59	5	119'805	-119'805	87.43	63'257	108.03	34'034	-22'513	
2008	Châtillon	104.26	3	-27'057	27'057	92.43	21'074	81.48	0	48'131	
2009	Cheiry	73.17	6	124'185	-124'185	55.43	132'880	93.54	0	8'695	
2010	Cheyres	98.63	4	48'529	-48'529	107.16	-54'273	86.86	0	-102'802	
2011	Cugy	93.89	4	69'018	-69'018	85.27	162'665	98.99	0	93'647	
2013	Domdidier	93.14	4	106'956	-106'956	94.76	104'219	105.78	129'249	126'512	
2014	Dompierre	81.24	5	138'515	-138'515	67.04	195'099	96.64	0	56'584	
2015	Estavayer-le-Lac	105.56	3	-536'218	536'218	105.93	-232'044	112.59	275'194	579'368	
2016	Fétigny	78.85	6	285'134	-285'134	68.92	206'735	100.68	41'003	-37'396	
2017	Font	96.16	4	26'022	-26'022	84.16	44'093	90.68	0	18'072	
2022	Gletterens	92.89	4	39'025	-39'025	102.59	-15'444	97.49	0	-54'469	
2024	Léchelles	88.07	5	109'516	-109'516	85.01	72'985	92.88	0	-36'531	
2025	Lully	90.44	4	48'817	-48'817	79.73	141'987	93.88	0	93'170	
2027	Ménières	84.95	5	65'768	-65'768	82.79	44'926	96.54	0	-20'842	
2029	Montagny	80.83	5	392'308	-392'308	70.56	498'398	101.14	102'980	209'071	
2033	Morens	77.71	6	49'848	-49'848	66.84	40'292	94.48	0	-9'556	
2034	Murist	73.68	6	184'087	-184'087	66.72	141'960	96.15	0	-42'127	
2035	Nuvilly	78.29	6	120'094	-120'094	65.18	99'618	108.78	18'939	-1'538	
2038	Prévondavaux	80.52	6	20'626	-20'626	66.06	17'838	85.71	0	-2'788	
2039	Rueyres-les-Prés	89.60	5	64'641	-64'641	74.82	61'188	93.95	0	-3'453	
2040	Russy	79.04	6	78'014	-78'014	72.88	50'246	102.00	11'575	-16'193	
2041	Saint-Aubin	89.31	5	267'521	-267'521	81.04	218'468	96.94	0	-49'053	
2043	Sévaz	90.50	4	15'177	-15'177	105.94	-10'382	92.44	0	-25'560	
2044	Surpierre	77.13	6	103'949	-103'949	69.42	77'194	88.65	0	-26'755	
2045	Vallon	76.55	6	109'952	-109'952	68.46	82'896	97.83	0	-27'056	
2047	Villeneuve	76.01	6	102'309	-102'309	66.19	81'565	97.52	0	-20'745	
2049	Vuissens	73.98	6	57'567	-57'567	78.27	29'770	112.26	9'540	-18'257	
2050	Les Montets	84.01	5	231'700	-231'700	72.75	268'119	98.55	0	36'419	
2051	Delley-Portalban	99.65	4	34'604	-34'604	101.28	-8'580	85.37	0	-43'184	
2052	Vernay	80.33	6	351'056	-351'056	65.81	283'973	102.92	51'145	-15'938	

**Effets financiers du projet de loi (base 2007)**

**Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets**

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé					
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources		4 Péréquation des besoins		5 Effet net total
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Effet net positif (+) Effet net négatif (-)
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)					
2061	Auboranges	77.75	6	92'003	-92'003	68.18	69'095	103.69	13'593	-9'315
2063	Billens-Hennens	75.95	6	215'439	-215'439	66.83	173'745	151.02	47'579	5'885
2066	Chapelle (Glâne)	91.34	4	9'343	-9'343	94.83	10'238	97.25	0	895
2067	Le Châtelard	63.38	6	129'694	-129'694	56.89	131'111	101.22	17'886	19'303
2068	Châtonnaye	77.07	6	220'765	-220'765	70.19	156'666	102.37	34'108	-29'992
2072	Ecublens	81.33	5	57'084	-57'084	71.60	67'047	84.46	0	9'962
2079	Grangettes	68.66	6	45'270	-45'270	66.05	38'909	96.96	0	-6'361
2086	Massonnens	73.37	6	149'481	-149'481	61.07	142'229	92.82	0	-7'253
2087	Mézières	78.02	6	332'866	-332'866	64.14	291'061	106.78	53'062	11'257
2089	Montet (Glâne)	84.99	5	77'023	-77'023	76.21	64'361	89.81	0	-12'661
2096	Romont	102.51	3	-491'509	491'509	91.59	297'506	104.48	225'706	1'014'722
2097	Rue	79.43	6	420'479	-420'479	69.11	306'914	88.69	0	-113'564
2099	Siviriez	76.42	6	694'330	-694'330	129.98	-496'396	106.72	108'224	-1'082'503
2102	Ursy	89.16	5	311'356	-311'356	95.65	60'057	100.36	85'438	-165'861
2111	Villaz-Saint-Pierre	85.90	5	183'681	-183'681	86.17	108'783	100.94	49'269	-25'628
2112	Vuarmarens	75.74	6	213'857	-213'857	58.61	206'871	97.61	0	-6'986
2113	Vuisternens-devant-Romont	76.82	6	647'910	-647'910	65.55	545'514	103.42	98'337	-4'059
2114	Villorsonnens	73.92	6	416'397	-416'397	65.62	345'071	91.73	0	-71'326
2115	Torny	85.84	5	146'558	-146'558	74.18	160'392	91.46	0	13'834
2116	La Folliaz	76.81	6	316'907	-316'907	67.84	247'463	94.06	0	-69'444
2121	Haut-Intyamon	75.16	6	514'062	-514'062	67.71	397'523	91.84	0	-116'538
2122	Pont-en-Ogoz	88.71	5	306'797	-306'797	82.81	227'757	92.35	0	-79'040
2123	Botterens	88.55	5	85'945	-85'945	78.75	84'216	87.84	0	-1'729
2124	Broc	91.58	4	70'876	-70'876	83.97	294'807	100.01	114'324	338'254
2125	Bulle	109.35	3	-1'896'600	1'896'600	109.98	-1'391'523	106.49	929'740	1'434'816
2126	Cerniat	69.35	6	128'271	-128'271	60.56	118'608	71.96	0	-9'663
2127	Charmey	87.72	5	335'125	-335'125	94.68	76'998	103.07	91'810	-166'318
2128	Châtel-sur-Montsalvens	101.99	3	-26'718	26'718	99.29	1'316	68.11	0	28'034
2129	Corbières	93.39	4	16'429	-16'429	93.34	22'027	92.61	0	5'598
2130	Crésuz	117.55	3	-40'639	40'639	127.14	-65'577	67.19	0	-24'938
2131	Echarlens	98.10	4	44'416	-44'416	86.77	73'278	89.71	0	28'862

**Effets financiers du projet de loi (base 2007)**

**Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets**

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé					
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins	5 Effet net total		
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Communes ISB > 100	Effet net positif (+)
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Bénéficiaires (+)		Effet net négatif (-)			
2134	Grandvillard	84.20	5	133'526	-133'526	81.59	103'416	98.19	0	-30'110
2135	Gruyères	89.04	5	340'551	-340'551	89.12	155'748	97.36	0	-184'803
2137	Hauteville	82.70	5	105'597	-105'597	72.06	129'519	81.60	0	23'923
2138	Jaun	66.13	6	260'412	-260'412	55.43	274'180	104.97	39'107	52'876
2140	Marsens	88.07	5	331'468	-331'468	85.27	195'293	116.79	92'952	-43'223
2143	Morlon	99.05	4	22'024	-22'024	90.75	47'345	92.53	0	25'321
2145	Le Pâquier	88.62	5	212'826	-212'826	79.15	188'313	112.10	61'573	37'060
2147	Pont-la-Ville	90.84	4	31'911	-31'911	90.03	46'289	96.67	0	14'377
2148	Riaz	91.76	4	71'064	-71'064	89.50	174'312	93.93	0	103'248
2149	La Roche	107.42	3	-162'234	162'234	107.39	-83'265	115.93	82'714	161'683
2152	Sâles	79.95	6	472'099	-472'099	72.06	316'619	109.17	75'125	-80'355
2153	Sorens	84.53	5	177'840	-177'840	73.82	194'010	105.88	49'978	66'149
2155	Vaulruz	81.08	5	191'524	-191'524	73.04	212'562	93.62	0	21'038
2159	Villarvolard	85.30	5	55'552	-55'552	70.83	67'350	91.84	0	11'798
2160	Vuadens	85.99	5	359'750	-359'750	78.43	332'499	106.24	102'666	75'415
2162	Bas-Intyamont	78.03	6	373'934	-373'934	70.37	267'547	97.61	0	-106'387
2171	Arconciel	105.39	3	-80'172	80'172	99.69	1'882	79.84	0	82'054
2172	Autafond	70.93	6	24'649	-24'649	60.89	23'925	90.97	0	-725
2173	Autigny	84.27	5	132'027	-132'027	73.29	148'431	90.48	0	16'404
2174	Avry	126.36	2	-396'765	396'765	143.13	-558'044	96.04	0	-161'278
2175	Belfaux	103.85	3	-262'702	262'702	87.34	250'188	95.96	0	512'890
2177	Chénens	86.26	5	122'035	-122'035	72.96	141'427	102.07	32'685	52'077
2179	Chésopelloz	202.47	1	-53'658	53'658	222.20	-120'426	84.90	0	-66'767
2183	Corminboeuf	125.46	2	-499'381	499'381	126.72	-463'737	90.33	0	35'643
2184	Corpataux-Magnedens	90.17	4	55'275	-55'275	76.43	195'562	94.98	0	140'287
2185	Corserey	79.13	6	107'214	-107'214	69.33	79'536	85.74	0	-27'678
2186	Cottens	91.94	4	84'506	-84'506	80.59	190'456	109.61	65'317	171'267
2189	Ependes	97.61	4	37'515	-37'515	89.47	94'926	99.77	0	57'411
2192	Farvagny	87.70	5	390'044	-390'044	76.92	383'282	108.01	111'433	104'671
2194	Ferpicloz	237.62	1	-117'386	117'386	676.32	-1'125'983	88.84	0	-1'008'597
2196	Fribourg	137.02	2	-6'758'586	6'758'586	120.07	-5'747'500	112.13	1'965'879	2'976'965



**Effets financiers du projet de loi (base 2007)**

**Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets**

NF Communes		Système actuel			Nouveau système proposé						
		1 Classification			2 "Pots communs"		3 Péréquation des ressources		4 Péréquation des besoins		5 Effet net total
		2007			2007		2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier		Effet financier		Indice IPF	Effet financier		Indice ISB
Bénéficiaires (+)	Contributrices (-)			Communes déchargées (+)	Communes chargées (-)	Bénéficiaires (+)	Contributrices (-)		Communes ISB > 100	Bénéficiaires (+)	
2197	Givisiez	147.49	2	-325'634	325'634	165.32	-1'456'919	108.79	155'470	-975'816	
2198	Granges-Paccot	135.83	2	-677'337	677'337	156.83	-1'080'213	102.38	123'177	-279'699	
2200	Grolley	95.12	4	59'713	-59'713	82.30	235'076	97.31	0	175'362	
2206	Marly	118.73	2	-1'979'907	1'979'907	107.00	-440'404	96.20	0	1'539'503	
2208	Matran	111.03	3	-158'133	158'133	107.87	-97'140	105.21	81'012	142'006	
2211	Neyruz	111.50	3	-204'793	204'793	99.57	7'080	95.32	0	211'873	
2213	Noréaz	84.51	5	107'285	-107'285	76.05	105'441	97.70	0	-1'844	
2216	Pierrafortscha	168.48	1	-67'180	67'180	168.13	-85'237	98.48	0	-18'057	
2217	Ponthaux	83.98	5	126'230	-126'230	74.42	124'738	89.52	0	-1'492	
2220	Le Mouret	93.07	4	114'609	-114'609	82.18	428'945	98.02	0	314'336	
2221	Prez-vers-Noréaz	93.50	4	44'378	-44'378	80.57	143'955	98.05	0	99'578	
2222	Rossens	101.81	3	-150'939	150'939	95.66	44'720	94.87	0	195'660	
2223	Le Glèbe	81.59	5	217'801	-217'801	76.06	215'737	98.49	0	-2'064	
2225	Senèdes	95.21	4	6'789	-6'789	86.77	13'790	88.29	0	7'001	
2226	Treyvaux	76.52	6	487'951	-487'951	66.38	397'167	100.88	72'708	-18'075	
2228	Villars-sur-Glâne	156.42	1	-4'210'128	4'210'128	151.36	-4'482'048	110.55	596'120	324'200	
2230	Villarsel-sur-Marly	107.17	3	-7'183	7'183	82.93	12'355	85.88	0	19'538	
2231	Vuisternens-en-Ogoz	82.29	5	163'246	-163'246	70.74	195'154	98.96	0	31'908	
2233	Hauterive	86.75	5	425'591	-425'591	83.22	286'595	96.15	0	-138'996	
2234	La Brillaz	94.06	4	101'841	-101'841	84.84	200'367	90.04	0	98'526	
2235	La Sonnaz	92.08	4	42'739	-42'739	86.58	108'019	96.63	0	65'281	
2243	Barberêche	110.01	3	-68'971	68'971	95.09	21'937	96.35	0	90'908	
2244	Büchslen	112.99	3	-21'511	21'511	127.35	-35'157	78.52	0	-13'646	
2250	Courgevaux	101.02	3	-114'206	114'206	111.89	-115'077	106.97	63'796	62'925	
2251	Courlevon	93.42	4	14'231	-14'231	94.98	12'194	94.59	0	-2'037	
2254	Courtepin	94.23	4	143'329	-143'329	82.97	422'741	103.25	159'113	438'526	
2257	Cressier	138.51	2	-222'763	222'763	190.39	-616'559	107.66	44'630	-349'167	
2258	Fräschels	94.66	4	17'394	-17'394	89.37	45'066	92.87	0	27'673	
2259	Galmiz	90.45	4	25'271	-25'271	89.57	53'649	98.85	0	28'378	
2260	Gempenach	82.19	5	63'742	-63'742	75.16	65'489	92.86	0	1'747	
2261	Greng	232.88	1	-90'658	90'658	497.88	-569'383	82.34	0	-478'725	

**Effets financiers du projet de loi (base 2007)**

**Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets**

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé						
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources		4 Péréquation des besoins		5 Effet net total	
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Solde 2 + 3 + 4	
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier	Effet financier	Indice IPF	Effet financier	Indice ISB	Effet financier	Effet net positif (+) Effet net négatif (-)	
Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes déchargées (+) Communes chargées (-)			Bénéficiaires (+) Contributrices (-)	Communes ISB > 100 Bénéficiaires (+)						
2262	Gurmels	88.16	5	739'265	-739'265	79.14	662'193	97.11	0	-77'072	
2264	Jeuss	90.03	4	17'473	-17'473	77.64	82'260	121.08	26'162	90'949	
2265	Kerzers	97.17	4	208'848	-208'848	91.94	305'102	100.34	229'589	325'843	
2266	Kleinbösing	104.88	3	-67'336	67'336	101.67	-8'227	80.68	0	59'110	
2270	Lurtigen	79.67	6	64'192	-64'192	70.07	46'415	88.74	0	-17'778	
2271	Meyriez	133.94	2	-173'900	173'900	130.74	-161'211	116.83	36'746	49'435	
2272	Misery-Courtion	83.84	5	273'171	-273'171	71.59	320'967	93.49	0	47'796	
2274	Muntelier	152.23	2	-245'749	245'749	182.97	-633'451	94.59	0	-387'702	
2275	Murten	114.59	3	-654'215	654'215	115.00	-751'030	106.83	326'775	229'960	
2276	Ried bei Kerzers	95.94	4	43'286	-43'286	102.27	-17'261	96.42	0	-60'548	
2277	Salvenach	87.52	5	102'192	-102'192	86.97	54'544	103.19	26'094	-21'554	
2278	Ulmiz	76.83	6	146'143	-146'143	86.35	47'756	124.85	26'200	-72'186	
2279	Villarepos	90.60	4	23'444	-23'444	83.82	73'074	94.94	0	49'630	
2280	Bas-Vully	108.81	3	-196'728	196'728	112.21	-190'111	100.37	95'334	101'952	
2281	Haut-Vully	132.89	2	-345'716	345'716	153.98	-581'931	89.66	0	-236'214	
2283	Wallenried	91.75	4	15'659	-15'659	89.16	37'834	91.78	0	22'175	
2291	Alterswil	84.79	5	383'110	-383'110	75.39	405'600	94.80	0	22'490	
2292	Brünisried	84.89	5	122'104	-122'104	68.36	158'401	95.11	0	36'297	
2293	Düdingen	105.44	3	-557'004	557'004	106.21	-379'743	91.87	0	177'261	
2294	Giffers	90.32	4	54'270	-54'270	75.21	296'295	92.67	0	242'026	
2295	Bösingen	96.44	4	141'669	-141'669	90.31	274'669	94.95	0	133'000	
2296	Heitenried	81.81	5	248'705	-248'705	67.05	342'138	98.32	0	93'433	
2298	Oberschrot	79.50	6	363'505	-363'505	60.74	348'430	114.39	61'347	46'272	
2299	Plaffeien	77.16	6	670'214	-670'214	77.44	368'308	94.46	0	-301'906	
2300	Plasselb	82.94	5	201'632	-201'632	73.72	227'812	84.57	0	26'179	
2301	Rechthalten	93.48	4	37'410	-37'410	80.74	175'221	81.64	0	137'811	
2302	St. Antoni	85.57	5	375'584	-375'584	77.04	379'509	85.99	0	3'925	
2303	St. Silvester	81.45	5	182'196	-182'196	64.22	285'141	91.97	0	102'945	
2304	St. Ursen	79.93	6	439'078	-439'078	71.23	306'387	100.41	64'464	-68'226	
2305	Schmitten	113.29	3	-402'860	402'860	114.25	-432'512	102.55	189'485	159'833	
2306	Tafers	101.09	3	-314'158	314'158	98.86	25'661	111.06	153'017	492'836	

**Effets financiers du projet de loi (base 2007)**

**Comparaison classification / péréquation : analyse des effets nets**

NF	Communes	Système actuel			Nouveau système proposé						
		1 Classification			2 "Pots communs"	3 Péréquation des ressources	4 Péréquation des besoins	5 Effet net total			
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		2007	
		Indice cap. fin.	Classe	Effet financier		Communes déchargées (+) Communes chargées (-)	Indice IPF	Effet financier		Indice ISB	Effet financier
Bénéficiaires (+)	Contributrices (-)			Bénéficiaires (+)	Contributrices (-)			Communes ISB > 100	Bénéficiaires (+)		Effet net positif (+)
2307	Tentlingen	99.77	4	49'774	-49'774	88.93	114'464	93.62	0	64'690	
2308	Ueberstorf	97.54	4	98'481	-98'481	90.04	197'050	88.41	0	98'569	
2309	Wünnewil-Flamatt	97.25	4	194'374	-194'374	86.04	609'445	95.02	0	415'071	
2310	Zumholz	74.86	6	151'027	-151'027	56.77	159'423	94.68	0	8'396	
2321	Attalens	95.50	4	144'515	-144'515	102.03	-47'934	103.58	149'147	-43'302	
2323	Bossonnens	86.10	5	238'292	-238'292	80.69	200'478	97.95	0	-37'814	
2325	Châtel-Saint-Denis	104.36	3	-507'681	507'681	110.24	-444'232	99.48	0	63'450	
2328	Granges	98.17	4	45'079	-45'079	96.93	19'707	93.81	0	-25'372	
2333	Remaufens	86.35	5	157'552	-157'552	78.98	145'638	98.13	0	-11'914	
2335	Saint-Martin	83.04	5	170'932	-170'932	78.61	160'730	102.43	46'708	36'506	
2336	Semsaies	79.18	6	374'736	-374'736	73.79	238'505	91.64	0	-136'231	
2337	Le Flon	74.08	6	358'385	-358'385	60.51	327'329	101.58	50'741	19'685	
2338	La Verrerie	73.60	6	352'631	-352'631	61.40	324'587	99.52	0	-28'044	
<b>Total</b>				<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8'000'000</b>	<b>0</b>	<b>8'000'000</b>	

**BOTSCHAFT Nr. 141** 7. Juli 2009  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Gesetzesentwurf über den**  
**interkommunalen Finanzausgleich (IFAG)**

<b>1. Die Notwendigkeit des Entwurfs</b>	<b>28</b>
1.1 Die parlamentarischen Vorstösse	28
1.2 Der Verfassungsauftrag	28
1.3 Die Auswirkung der Ablehnung des Gesetzesentwurfs vom 12. Juli 1991	28
<b>2. Die Arbeiten des vom Staatsrat eingesetzten Lenkungsausschusses</b>	<b>29</b>
2.1 Der Lenkungsausschuss	29
2.2 Der Bericht von Professor Bernard Dafflon, Experte des Lenkungsausschusses	29
2.3 Die Vorschläge des Experten und des Lenkungsausschusses	30
<b>3. Die Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>31</b>
3.1 Die verwaltungswirtschaftlichen Vernehmlassungen (Mai 2007 und Juni 2009)	31
3.2 Die öffentliche Vernehmlassung (Dezember 2007 bis März/April 2008)	31
3.2.1 <i>Die im Gesetzesvorentwurf berücksichtigten Optionen</i>	31
3.2.2 <i>Das Vernehmlassungsverfahren und die eingegangenen Stellungnahmen</i>	31
3.2.3 <i>Die Verlängerung des Vernehmlassungsverfahrens</i>	32
3.2.4 <i>Die Kontakte mit dem Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands</i>	32
<b>4. Die Eckwerte des Gesetzesentwurfs</b>	<b>32</b>
<b>5. Die finanziellen und personellen Auswirkungen für den Staat</b>	<b>33</b>
<b>6. Die finanziellen und personellen Auswirkungen für die Gemeinden</b>	<b>33</b>
6.1 Die Schwierigkeiten des Vergleichs	33
6.2 Erläuterung der Tabellen im Anhang dieser Botschaft	34
6.2.1 <i>Die finanziellen Auswirkungen der geänderten Spezialgesetze</i>	34
6.2.2 <i>Die finanziellen Auswirkungen des Ressourcenausgleichs</i>	35
6.2.3 <i>Die finanziellen Auswirkungen des Bedarfsausgleichs</i>	35
6.2.4 <i>Das Nettoergebnis</i>	35
6.3 Personelle Auswirkungen	35
<b>7. Die Zusammenhänge mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)</b>	<b>35</b>
<b>8. Die Zusammenhänge mit anderen Sektoralpolitiken</b>	<b>36</b>
8.1 Die Gemeindezusammenschlüsse	36
8.2 Die neue Regionalpolitik	36
8.3 Die Agglomerationspolitik	36
<b>9. Die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht</b>	<b>37</b>
<b>10. Die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden</b>	<b>37</b>
<b>11. Das Referendum</b>	<b>37</b>
<b>12. Das Qualifizierte Mehr</b>	<b>37</b>

<b>13. Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>37</b>
<b>14. Die Tabellen der finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden</b>	<b>49</b>

**1. DIE NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS**

**1.1 Die parlamentarischen Vorstösse**

Der interkommunale Finanzausgleich war Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Vorstösse in den letzten Jahren. Dieser Entwurf ist Folge dieser Vorstösse, die eine Systemänderung verlangten und vom Grossen Rat für erheblich erklärt worden sind. In seinen Antworten hat der Staatsrat regelmässig auf die laufende Reform verwiesen. Die folgenden Vorstösse können mit diesem Entwurf somit als erledigt betrachtet werden:

Vorstösse nach aufsteigender Erfassungsnummer (Einreichungsjahr)	Titel des parlamentarischen Vorstosses
Motion (umgewandelt in ein Postulat) Rudolf Vonlanthen (026.97)	Änderung des Gesetzes vom 23. November 1989 über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden
Postulat Gilbert Cardinaux (236.99)	Gesetz über die Gemeindesteuern für eine Aufteilung des Gemeindesteuerertrags der juristischen Personen auf die Gemeinden
Postulat Jean-Pierre Dorand (253.01)	Finanzausgleich zugunsten der Städte mit Zentrumsfunktion
Motion Georges Godel/Jean-Louis Romanens (014.02)	Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden
Postulat Michel Losey/Joe Genoud (210.02)	Neuer Schlüssel für die Berechnung der Finanzkraft und neue Klassifikation der Gemeinden

**1.2 Der Verfassungsauftrag**

Eine Bestimmung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV) (SGF 10.1) ist dem Finanzausgleich gewidmet. Sie lautet wie folgt:

**Art. 133** Finanzausgleich

Der Staat trifft Massnahmen, um die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern; insbesondere besteht ein Finanzausgleich.

Dieser Entwurf stellt somit die Umsetzung dieses Verfassungsauftrags dar (siehe auch Kommentar zu den Artikeln 3 und 9 des Gesetzesentwurfs).

**1.3 Die Auswirkung der Ablehnung des Gesetzesentwurfs vom 12. Juli 1991**

Am 12. Juli 1991 hatte der Staatsrat eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf über den interkommunalen Finanzausgleich verabschiedet (Nr. 298, TGR 1992, S. 53 ff.), mit dem Ziel, einen direkten Finanzausgleich zwischen den Gemeinden einzuführen. Der Grosse Rat hat diesen Entwurf jedoch an die Regierung zurückgewiesen mit der Begründung, dass die Voraussetzungen für die Einführung eines solchen Systems nicht gegeben seien. So war der Grosse Rat insbesondere der Ansicht, dass zuerst eine Reihe von Gemeindezusammenschlüssen erfolgen müssten, da das neue Finanzausgleichssystem ansonsten Gemeinden begünstigen würde, die eher den

Weg des Zusammenschlusses einschlagen sollten (TGR 1992, S. 319–336).

Der Staatsrat kam diesem Wunsch nach und schlug dem Grossen Rat ein Dekret über die Förderung der Gemeindegemeinschaften vor, das am 11. November 1999 verabschiedet und bis 2006 verlängert wurde. Aufgrund dieses Dekrets kamen nicht weniger als 41 Fusionsprojekte zustande, was die Anzahl der Gemeinden um 77 reduzierte. Am 1. Januar 2009 zählt der Kanton Freiburg 168 Gemeinden. Der finanzielle Aufwand, der basierend auf dem Dekret von 1999 für die Förderung der Gemeindegemeinschaften und dessen Verlängerung geleistet wurde, beläuft sich auf 22 609 806 Franken. Davon wurden 6 782 942 Franken von den Gemeinden getragen. Das vom Grossen Rat vorgebrachte Hindernis gegen die Einführung eines interkommunalen Finanzausgleichs ist somit beseitigt worden. Dieses Argument ist umso weniger von Bedeutung, als gegenwärtig ein neues Programm zur Förderung von Gemeindegemeinschaften in Vorbereitung ist (für den sachlichen Zusammenhang mit der gegenwärtigen und zukünftigen Fusionspolitik vgl. Kap. 8.1 dieser Botschaft).

## 2. DIE ARBEITEN DES VOM STAATSRAT EINGESETZTEN LENKUNGS-AUSSCHUSSES

### 2.1 Der Lenkungsausschuss

Mit Beschluss Nr. 1211 vom 26. Oktober 2004 hat der Staatsrat einen Lenkungsausschuss eingesetzt und ihn mit der Revision des Finanzausgleichsystems beauftragt. Dazu wurde ihm ein Experte, Herr Bernard Dafflon, ordentlicher Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg, zur Seite gestellt. Der Lenkungsausschuss setzte sich wie folgt zusammen (inklusive Nachfolger):

Liste der Mitglieder	Funktion innerhalb des Lenkungsausschusses	Mandatsbeginn und -ende
Pascal Corminbœuf, Staatsrat, Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft	Präsident	Seit dem 26.10.2004
Daniel Berset, Staatsschatzverwalter, Finanzverwaltung (FinV)	Vertreter der FinV	Seit dem 26.10.2004
Maryse Aebischer, damals Generalsekretärin der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)	Vertreterin der GSD	26.10.2004 – 30.05.2005
Hans Jürg Herren, damals Generalsekretär GSD	Vertreter der GSD	Seit dem 07.10.2005
Michel Perriard, Generalsekretär der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD)	Vertreter der EKSD	Seit dem 26.10.2004
Daniel Lehmann, Oberamtmann des Seebezirks	Vertreter der Oberamtmännerkonferenz	Seit dem 26.10.2004
Raphaël Chassot, Verwalter der Kantonalen Steuerverwaltung (KStV)	Vertreter der KStV	Seit dem 26.10.2004
Gaston Blanc (†), damals Ammann der Gemeinde Villorsonnens	Vertreter der Gemeinden der Klassen 5 und 6	26.10.2004 – 05.12.2005
Rudolf Vonlanthen, Ammann der Gemeinde Giffers	Vertreter der Gemeinden der Klassen 5 und 6	Seit dem 24.04.2006

Liste der Mitglieder	Funktion innerhalb des Lenkungsausschusses	Mandatsbeginn und -ende
Francis Maillard, damals Ammann der Gemeinde Marly	Vertreter der Gemeinden der Klassen 3 und 4	26.10.2004 – 13.02.2006
Roman Schwaller, damals Ammann der Gemeinde Tafers	Vertreter der Gemeinden der Klassen 3 und 4	Seit dem 29.05.2006
Damien Piller, damals Vizeammann der Gemeinde Villars-sur-Glâne	Vertreter der Gemeinden der Klassen 1 und 2	26.10.2004 – 13.02.2006
Michel Ramuz, Ammann der Gemeinde Givisiez	Vertreter der Gemeinden der Klassen 1 und 2	Seit dem 29.05.2006
Jean Bourgknecht, damals Ammann der Gemeinde Freiburg	Vertreter der Stadt Freiburg	26.10.2004 – 24.04.2006
Pierre-Alain Clément, Ammann der Gemeinde Freiburg	Vertreter der Stadt Freiburg	Seit dem 24.04.2006
Corinne Margalhan-Ferrat, damals wissenschaftliche Mitarbeiterin der konstituierenden Versammlung der provisorischen Agglomeration Freiburg	Vertreterin der konstituierenden Versammlung der provisorischen Agglomeration Freiburg	Seit dem 07.11.2005
Gérald Mutrux, Vorsteher des Amts für Gemeinden (GemA)	Projektleiter, Vertreter des GemA	Seit dem 26.10.2004
Patrick Cudré-Mauroux, damals juristischer Berater des GemA	Vertreter des GemA	26.10.2004 – 13.06.2006
Brigitte Leiser, stellvertretende Vorsteherin des GemA	Vertreterin des GemA	Seit dem 13.06.2006
Gilles Ballaman, wirtschaftswissenschaftlicher Berater des GemA	Vertreter des GemA und Sekretär des Lenkungsausschusses	Seit dem 26.10.2004
Bernard Dafflon, ordentlicher Professor für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg	Experte des Lenkungsausschusses	Seit dem 26.10.2004
Peter Mischler, damals Diplomassistent Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg	Assistent des Experten	Seit dem 26.10.2004

### 2.2 Der Bericht von Professor Bernard Dafflon, Experte des Lenkungsausschusses

Zwischen November 2004 und Februar 2007 hat der Lenkungsausschuss 22 Sitzungen abgehalten (davon eine Sitzung zur Einführung der Neumitglieder nach den Gemeindewahlen 2006). Der Experte hat mit der Unterstützung des Amts für Gemeinden umfangreiche Arbeiten geleistet. Er hat überdies mit diversen Verwaltungseinheiten, die von den jeweiligen Lastenverteilern zwischen Kanton und Gemeinden betroffen sind, regen Kontakt gepflegt und mit ihnen Sitzungen abgehalten. Auf Vorschlag des Experten hin hat der Lenkungsausschuss das bestehende System und die verschiedenen Varianten, die für eine Revision in Betracht gezogen werden könnten, eingehend geprüft. All diese Arbeiten sind im nachstehend aufgeführten Bericht erfasst, auf den hier gesamt-haft verwiesen wird.

Die Arbeiten des Experten wurden im März 2007 durch einen Bericht mit dem Titel «Reform des interkommuna-

len Finanzausgleichs im Kanton Freiburg»<sup>1</sup> («Finanzausgleichsreform 2007») abgeschlossen. Wo sich im Laufe der Expertenarbeit verschiedene Optionen ergaben, enthält der Bericht auch Stellungnahmen und Empfehlungen des Lenkungsausschusses. Alle Gemeinden des Kantons und die betroffenen Kreise erhielten ein Exemplar des Berichts und eine Zusammenfassung. Am 18. April 2007 stellte der Experte den Bericht den Gemeinden an einer Informationsveranstaltung in Düringen vor. Am 3. Mai 2007 wurden für die interessierten Gemeinden an der Universität Freiburg unter der Leitung des Experten und seines Assistenten in beiden Sprachen Workshops zur Vertiefung und technischen Erläuterung der Materie durchgeführt.

### 2.3 Die Vorschläge des Experten und des Lenkungsausschusses

Das neue, vom Experten vorgeschlagene und vom Lenkungsausschuss befürwortete System verzichtet auf die Finanzkraftzuschläge der kantonalen Subventionen an die Gemeinden und auf jegliche Abstufung der Gemeindebeiträge an kantonale Ausgaben aufgrund des Finanzkraftindex der Gemeinden oder ihrer Klassifikation. Um die Effektivität zu erhöhen, folgt der neue Finanzausgleich dem Prinzip «ein Ziel = ein Instrument». Dabei werden der Ressourcen- und der Bedarfsausgleich getrennt. Zur Stärkung der Gemeindeautonomie werden beim neuen Finanzausgleich nur noch zweckfreie Mittel entrichtet.

Mit dem ersten Instrument, dem Ressourcenausgleich, sollen die Unterschiede beim Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise kompensiert werden. Da die Beiträge nicht zweckgebunden sind, hat dieser Finanzausgleich nicht unbedingt eine Angleichung der Gemeindesteuerfüsse zum Ziel. Er lässt den Gemeinden Handlungsspielraum für eigene Entscheidungen. Der Ressourcenausgleich stützt sich auf einen neuen Index des Steuerpotenzials der Gemeinden (StPI), der die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen widerspiegelt. Es handelt sich um die gleichen Steuern wie im geltenden System. Sie wurden jedoch durch andere regelmässige Steuereinnahmequellen ergänzt, um über eine möglichst vollständige Palette von Steuern zur Messung der Finanzkraft der Gemeinden zu verfügen. Die folgenden Steuern wurden berücksichtigt: die Steuer auf dem Einkommen und dem Vermögen der natürlichen Personen, die Steuer auf dem Gewinn und dem Kapital der juristischen Personen, die Quellensteuer, die Steuer auf Kapitaleinkünfte, die Liegenschaftsteuer und die Motorfahrzeugsteuer.

Beim Ressourcenausgleich handelt es sich um einen horizontalen Finanzausgleich, d.h. er wird ausschliesslich von den Gemeinden finanziert, ohne Beteiligung des Kantons. Die Gemeinden, die einen höheren StPI als die Gesamtheit der Gemeinden aufweisen (der StPI der Gesamtheit der Gemeinden wurde auf 100 Punkte festgelegt), speisen einen Finanzausgleichsfonds, von dem die Gemeinden mit unterdurchschnittlichem StPI profitieren. Es wurden keine Obergrenzen oder sonstige Begrenzungen weder im Zusammenhang mit der Berechnung des StPI noch bei den Finanzausgleichsformeln festgelegt. Der StPI wird in einer allgemeinen, progressiven Finanz-

ausgleichsformel verwendet, die sich jedoch proportional auf den StPI der Gemeinden auswirkt, da der Exponent 1 verwendet wurde. Mit einer Änderung des Exponenten kann der Ausgleichseffekt, je nachdem welche Option man wählt, verstärkt oder verringert werden (siehe auch Kommentar zu Artikel 7 des Entwurfs).

Der Bedarfsausgleich will seinerseits einen Teil der Sonderlasten, die mit den Wohnverhältnissen im urbanen Raum und der Funktion der Kernstädte verbunden sind, korrigieren. Er berücksichtigt teilweise auch die spezifischen Lasten, die von bestimmten sozio-ökonomischen Gruppen (Kinder im schulpflichtigen Alter, betagte Personen) im Verhältnis zur kommunalen Bevölkerung verursacht werden. Der Bedarfsausgleich stützt sich auf strukturelle Indikatoren, die unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden sind. In der Tat reicht es nicht aus, dass die Ausgaben pro Kopf grösser sind als der Mittelwert, um von Sonderlasten sprechen zu können: solche hohen Ausgaben in einem Bereich, beispielsweise in der Schule, können sowohl Sonderlasten, als auch individuelle Präferenzen der Gemeinden (Wahlbedarf) widerspiegeln. Weil die tatsächlichen Ausgaben der einzelnen Gemeinden keine Rolle spielen, können unerwünschte Anreize vermieden werden.

Beim Bedarfsausgleich hängt die relative Position der Gemeinden von einem synthetischen Bedarfsindex (SBI) ab, der Disparitäten in den kommunalen Lasten für ausgewählte Aufgaben in den folgenden Bereichen widerspiegelt: öffentliche Sicherheit, Bildung, Gesundheit, soziale Wohlfahrt, Verkehr und Kommunikation. Es wurden Funktionen berücksichtigt, bei denen es heute ein Ausgleichselement in der Formel zur Verteilung der Gemeindebeiträge an die entsprechenden kantonalen Ausgaben gibt. Es geht darum, das bestehende System zu korrigieren und nicht mit neuen Finanzausgleichsbereichen aufzustocken. Es findet ein vertikaler Ausgleich statt, d.h. der Bedarfsausgleich wird ausschliesslich durch den Kanton finanziert. Die Gemeinden erhalten höhere Bedarfsausgleichszahlungen, je höher ihr SBI über dem Durchschnittswert liegt.

Das vorgeschlagene Finanzausgleichssystem ist entwicklungsfähig. Mit der Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Öffnung der lokalen Märkte werden sich die relativen Positionen der Gemeinden bezüglich ihres Steuerpotenzials zweifellos entwickeln. Niemand kann heute voraussagen, dass eine wohlhabende Gemeinde dies definitiv ist und es auch noch morgen sein wird. Die Verantwortlichkeiten werden ebenfalls Veränderungen erfahren – der Kanton übernimmt gewisse Aufgaben oder überträgt den Gemeinden die volle Verantwortung für andere. Der StPI und der SBI wurden konzipiert, um sich solchen Entwicklungen anzupassen. Für den StPI werden ohne Zweifel eher die Positionen der Gemeinden variieren als die zur Berechnung der Messzahl verwendeten Steuerarten: Eine Neuverteilung der Steuerarten zwischen Kanton und Gemeinden ist in naher Zukunft nicht wahrscheinlich. Hingegen könnten die Bedarfskriterien entsprechend der Bedeutung der Aufgaben für die Gemeinden angepasst oder teilweise durch neue Indikatoren ersetzt werden, namentlich im Sozialbereich, je nach dem, inwiefern entsprechende Statistiken zur Verfügung stehen.

Was die finanzielle Ausstattung der beiden Ausgleichsinstrumente betrifft, hat der Lenkungsausschuss mit verschiedenen Arbeitshypothesen gearbeitet, um die

<sup>1</sup> Dafflon Bernard und Mischler Peter (Mitarb.), 2007, «Die Reform des interkommunalen Finanzausgleichs im Kanton Freiburg», Centre d'études en économie du secteur public, RETEFRI, Rennes, Tempere et Fribourg, Universität Freiburg.

Methode zu erklären. Für die entsprechenden Daten und Erläuterungen wird auf Kapitel 3.2.4 verwiesen.

Das System muss regelmässig (erstmalig nach fünf Jahren) durch eine Finanzausgleichsbilanz evaluiert werden. Diese Bilanz muss die Ausgleichswirkungen (absolute Beträge in Franken bzw. relative Beträge im Verhältnis zu den Einwohnern oder in Steuerpunkten) der beiden Ausgleichssysteme auflisten. Auch muss die Relevanz der Kriterien für die Bestimmung von StPI und SBI evaluiert werden. Für letzteren werden besonders die Indikatoren der sozialen Risiken der Urbanisierung untersucht. Die periodische Bilanz muss publiziert werden: Transparenz ist unverzichtbar, um den Finanzausgleich zu verstehen und um die Debatte über die interkommunale Solidarität zu ermöglichen.

### **3. DIE VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN**

#### **3.1 Die verwaltungsinternen Vernehmlassungen (Mai 2007 und Juni 2009)**

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) schloss sich den Vorschlägen des Lenkungsausschusses, die im 2. Kapitel präsentiert wurden, an, nahm jedoch im Anschluss an die Sitzung des Staatsrats vom 19. März 2007, an der der Staatsrat von den vom Experten vorgestellten Arbeiten Kenntnis nahm, gewisse Präzisierungen vor.

Anschliessend wurde im Mai 2007 ein erster Vorentwurf eines Gesetzes und eines erläuternden Berichts bei den Direktionen des Staatsrats in eine eingeschränkte Vernehmlassung gegeben. Die Bemerkungen der Direktionen warfen komplexe Fragen auf. Es war daher nicht möglich, das Vernehmlassungsverfahren vor dem Winter 2007 zu lancieren.

Nach der öffentlichen Vernehmlassung (Kapitel 3.2) wurden die Texte überarbeitet und erneut in eine interne Vernehmlassung gegeben, die vom 29. Mai bis zum 19. Juni 2009 dauerte.

#### **3.2 Die öffentliche Vernehmlassung (Dezember 2007 bis März/April 2008)**

##### **3.2.1 Die im Gesetzesvorentwurf berücksichtigten Optionen**

Der Gesetzesvorentwurf, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, hielt sich eng an die Vorschläge des Lenkungsausschusses (vgl. Kapitel 2.3) und integrierte die Bemerkungen, die im Rahmen der internen Vernehmlassung des ersten Gesetzesvorentwurfs gemacht wurden (vgl. Kapitel 3.1).

Während der Lenkungsausschuss gewisse Fragen offen gelassen hatte, wurde im Vorentwurf eine Wahl getroffen: So wurde die progressive Formel mit dem Exponenten 1 für die Berechnung der Beiträge der beitragspflichtigen und der begünstigten Gemeinden (Ressourcenausgleich) übernommen.

Was den Bedarfsausgleich betrifft, schlug der Vorentwurf vor, sich dem Lenkungsausschuss anzuschliessen. Dieser hatte der Variante den Vorzug gegeben, die Mittel nur Gemeinden mit einem SBI über dem Durchschnitt zu gewähren. Im Entwurf wurde daher die Variante übernommen, die den Gemeinden einen Bedarf zuerkennt, bei denen der Index über dem Durchschnitt liegt, damit nicht

der Vorwurf laut wird, es würde nach dem Giesskannenprinzip vorgegangen, anstatt die beschränkten Mittel des Bedarfsausgleichs gezielt und effizient einzusetzen.

##### **3.2.2 Das Vernehmlassungsverfahren und die eingegangenen Stellungnahmen**

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 10. Dezember 2007 eröffnet mit einer Frist zur Einreichung von Stellungnahmen bis am 31. März 2008. Das Amt für Gemeinden (GemA) hat 120 Stellungnahmen erhalten, was einer Quote von 43% entspricht (120 von 275). Je nach konsultierter Gruppe von Vernehmlassungsteilnehmern variierte diese Quote jedoch stark. Von den 168 Gemeinden gaben 89 (oder 53%) eine individuelle Stellungnahme ab. Von diesen 89 Gemeinden erklärten 44 mit oder ohne zusätzlichen Bemerkungen, sich der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) anzuschliessen; gewisse Gemeinden bezogen sich auf die Stellungnahme ihres Regionalverbandes (Ascobroye, Région Glâne-Veveysse, Region Sense, Verband der Gemeinden des Seebezirks). Von den übrigen Gemeindeverbänden gingen nur sehr wenige Stellungnahmen ein (4), was insofern verständlich ist, als sie vom Entwurf weniger stark betroffen sind als die Gemeinden.

Allgemein herrschte in den Stellungnahmen Einigkeit darüber, dass das gegenwärtige System unbedingt geändert werden müsse. Hingegen gingen die Meinungen zu den Modalitäten des neuen einzuführenden Systems gelegentlich auseinander. Die wichtigsten Elemente sind hier aufgeführt. Auch die Bemerkungen zu Details wurden festgehalten und bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs berücksichtigt.

Was den Ressourcenausgleich betrifft, wurde zwar nichts dagegen eingewendet, das Volumen in der Höhe des geltenden indirekten Finanzausgleichs festzulegen, hingegen wurde die Art der Berechnung dieses Betrags zum Teil in Frage gestellt. Dieser Punkt führte zu einer Verlängerung des Vernehmlassungsverfahrens und ist Gegenstand von Ziffer 3.2.3. Der Vorschlag, das Volumen des Ressourcenausgleichs als Prozentsatz des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden festzulegen, wurde nicht grundsätzlich bestritten; hingegen wurde in zahlreichen Stellungnahmen die Ansicht geäussert, dass dieser Prozentsatz nicht im Gesetz verankert werden solle (zu diesem Punkt siehe Kommentar zu Artikel 6).

Die meisten Bemerkungen gingen zum Bedarfsausgleich ein. Vor allem die folgenden drei Aspekte, auf die hier näher eingegangen werden soll, gaben Anlass zu Kritik und Alternativvorschlägen: die Kriterien, das Volumen und die begünstigten Gemeinden.

Zur Verwendung des Kriteriums «Bevölkerungsdichte», wie es vom Lenkungsausschuss vorgeschlagen worden war, wurde einige Kritik laut. Es wurde die Ansicht geäussert, dass mit diesem Vorgehen den Bedürfnissen von ländlichen und Berggemeinden nicht Rechnung getragen werde. Eine weitere Gruppe kritisierte, dass die Bevölkerungsdichte nicht geeignet sei, den Sozialbedarf zu messen. Dieser müsste mit einem Sozialhilfeindikator gemessen werden. Gegen das Kriterium «Kinder im schulpflichtigen Alter» wurde das Argument vorgebracht, dass Anstelle der Anzahl Kinder oder Schüler besser die Anzahl Klassen berücksichtigt werde. Zu diesen Argumenten wird in den Kommentaren zu Artikel 11 Stellung genommen.

Was das finanzielle Volumen des Bedarfsausgleichs betrifft, so war eine Mehrheit der Vernehmlasser der Ansicht, dass es der Hälfte des Ressourcenausgleichs entsprechen oder darüber liegen sollte und dass kein Höchstbetrag festgelegt werden sollte. Dieser Punkt wird in Kapitel 4 und im Kommentar zu Artikel 14 eingehender behandelt.

Auch zum Kreis der begünstigten Gemeinden gingen verschiedene Vorschläge ein. Von den Stellungnahmen, die sich ausdrücklich für ein System aussprechen, geben zwei Drittel der vorgeschlagenen Variante den Vorzug, also einer Schwelle von 100,00 Punkten, während es ein Drittel vorziehen würde, keinen Schwellenwert vorzusehen. Eine genauso grosse Gruppe von Vernehmlassern, unter anderem der FGV, sprach sich jedoch weder für die eine noch für die andere Variante aus. Gemäss dem FGV würde die ideale Lösung wahrscheinlich in einer Senkung der Schwelle und einer ansteigenden Zuweisung der Ausgleichsbeträge bestehen. Diese würde jedoch zu einer Zunahme des Finanzvolumens und einer zusätzlichen Ausgabe für den Staat führen. Die Argumente zu diesem Punkt werden in Kapitel 4 und dem Kommentar zu Artikel 16 behandelt.

### **3.2.3 Die Verlängerung des Vernehmlassungsverfahrens**

Innerhalb der ursprünglichen Frist des Vernehmlassungsverfahrens hatte die Stadt Freiburg, unterstützt vom FGV, geltend gemacht, dass das tatsächliche Volumen des gegenwärtigen Ressourcenausgleichs grösser sei als im Vernehmlassungsdossier angegeben. Es wurde eine Fristverlängerung verlangt, um dieser Kritik nachzugehen. Am 13. März 2008 fand ein Treffen zwischen dem Experten des Lenkungsausschusses, der ILFD, dem GemA, dem FGV und der Stadt Freiburg statt. Nach dieser Sitzung wurde in einer gemeinsamen Medienmitteilung bekannt gegeben, dass die Vernehmlassung um einen Monat verlängert werde und zusätzliche Abklärungen und Analysen durchgeführt würden. Diese zusätzlichen Arbeiten sollten es ermöglichen, die geäusserte Kritik zu überprüfen und gleichzeitig die Zahlen auf den neuesten Stand zu bringen, indem namentlich die Zahlen der Rechnung 2007 berücksichtigt würden. Die Ergebnisse würden dem FGV unterbreitet, bevor der Gesetzesentwurf und die Botschaft in ihren Einzelheiten ausgearbeitet würden.

### **3.2.4 Die Kontakte mit dem Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands**

Am 9. Februar 2009 hat der Staatsrat die Ergebnisse der Überprüfungen und der Aktualisierung bekannt gegeben und den FGV informiert, welche Eckwerte er für die weiteren Arbeiten definiert habe. Er räumte dem FGV eine Frist bis am 30. März 2009 ein um Stellung zu nehmen.

Der Staatsrat bestätigte, dass das Volumen des gegenwärtigen Finanzausgleichs höher ist, als zuvor angekündigt. Gemäss den Berechnungen zur Überprüfung und Aktualisierung belief sich dieser Betrag im Jahr 2005 auf 22 287 895 Franken, 2006 auf 22 621 386 Franken und 2007 auf 23 494 389 Franken. In diesen Jahren entsprach das Volumen in Prozenten ausgedrückt somit rund 2,6% des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden. Dieser Prozentsatz wird also jährlich zur Summe des Steuerpotenzials aller Gemeinden ins Verhältnis gesetzt, wobei jeweils die neuesten für das Steuerpotenzial zur Verfügung stehenden Daten verwendet werden. Zum

Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Botschaft ist dies das Steuerpotenzial von 2006. Das bedeutet, dass sich der Ressourcenausgleich auf 2,6% von 884 575 125 Franken (= Steuerpotenzial von 2006) belaufen würde, was einem Betrag von 22 998 953 Franken entspricht. Für das erste Jahr, in dem das IFAG angewendet wird, werden die Zahlen selbstverständlich angepasst werden. Die Verordnung des Staatsrats wird die letzten, zur Verfügung stehenden Daten enthalten (vgl. Art. 18 Abs. 2 Bst. b des Gesetzesentwurfs und Kommentar dazu).

Abgesehen vom Volumen des Bedarfsausgleichs konnte zu den wichtigsten Punkten ein Konsens gefunden werden. Der Staatsrat blieb bei seinem Vorschlag, nahm jedoch gewisse Präzisierungen vor. Die definitiven Eckwerte, für die sich der Staatsrat entschieden hat und die dem FGV am 28. April 2009 schriftlich mitgeteilt wurden, werden in Kapitel 4 dieser Botschaft vorgestellt.

## **4. DIE ECKWERTE DES GESETZESENTWURFS**

Der Ressourcenausgleich entspricht dem gegenwärtigen Finanzausgleich, der auf rund 23 Millionen Franken geschätzt wird; der Betrag, der von den beitragspflichtigen Gemeinden finanziert und an die begünstigten Gemeinden verteilt wird, kann sich verändern und wird daher in einem Prozentsatz des Steuerpotenzials der Gemeinden ausgedrückt. Der Prozentsatz, der dem Anfangsvolumen von 23 Millionen Franken entspricht, beträgt 2,6%.

Der Bedarfsausgleich basiert auf den gleichen Kriterien, wie sie im Gesetzesentwurf, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, vorgeschlagen worden waren. Die Gewichtung der Kriterien beruht jedoch nicht auf den kumulierten Gemeindeausgaben, sie wird vielmehr vom Gesetzgeber festgelegt und direkt im Gesetz verankert. Die einzelnen Kriterien werden gleich gewichtet, mit Ausnahme des Kriteriums der Kinder im schulpflichtigen Alter, das doppelt zählt. Das Volumen des Bedarfsausgleichs ist unabhängig vom Volumen des Ressourcenausgleichs und wird für eine im Gesetz festgelegte Periode auf 8 Millionen Franken pro Jahr festgelegt. Dieser Betrag wird an die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Für jede neue Anwendungsperiode wird dieser Betrag unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung und der Ergebnisse sowie der finanziellen Perspektiven des Staates überprüft. Was die vom Bedarfsausgleich begünstigten Gemeinden betrifft, so wurde der Schwellenwert, wie im Vorentwurf, auf 100,00 Punkte festgelegt.

Was den zeitlichen Rahmen betrifft, so verfolgt der Staatsrat das Ziel, das Gesetz auf den 1. Januar 2011 in Kraft setzen zu können, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass die beiden Ausgleichsinstrumente sowie alle Änderungen der Spezialgesetze, die ein Finanzkraftkriterium enthalten (vgl. Art. 26–40 des Gesetzesentwurfs und die entsprechenden Kommentare), gleichzeitig in Kraft treten müssen. In Anbetracht dessen, dass das IFAG dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht (vgl. Art. 41 und den dazugehörigen Kommentar), handelt es sich um eine ehrgeizige Planung; der Staatsrat hofft jedoch, dass sie eingehalten werden kann, damit das geltende indirekte Ausgleichssystem auf den 1. Januar 2011 durch ein neues, direktes Ausgleichssystem ersetzt werden kann.



## 5. DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DEN STAAT

Für den Staat situieren sich die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs im Bedarfsausgleich. So wie es vorgesehen ist, hat dieses Instrument für den Staat für die erste Anwendungsperiode des Gesetzes von sechs Jahren eine neue periodische Ausgabe von 8 Millionen Franken pro Jahr zur Folge. Der Betrag von 8 Millionen wird an die Teuerung angepasst und im Hinblick auf die folgende Anwendungsperiode einer Überprüfung unterzogen, wobei insbesondere die Ausgabenentwicklung und die erzielten Ergebnisse sowie die finanziellen Perspektiven des Staates berücksichtigt werden. Für weitere Einzelheiten siehe Artikel 14, 15 und 41 sowie die entsprechenden Kommentare.

Das neue Modell des direkten Finanzausgleichs ist für das Amt für Gemeinden (GemA) mit mehr Arbeit verbunden, da es für die Berechnung mehr Daten zusammentragen und bearbeiten muss als bisher. Ausserdem muss das GemA, nach Anpassung seines spezifischen EDV-Programms, in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Finanzverwaltung und aufgrund der jährlichen Verordnung des Staatsrats die Abwicklung der verschiedenen Beträge gewährleisten. Die zusätzlichen Aufgaben sind allerdings schwierig zu beziffern. Gemäss einer ersten Einschätzung sollten sie jedoch mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden können.

Für die Umsetzung des neuen Finanzausgleichs müssen zahlreiche Programmierarbeiten eingeplant werden. Alle Lastenverteilungsprogramme, die ein Ausgleichskriterium verwenden, müssen angepasst werden, und für die Berechnung des direkten Finanzausgleichs, der mit dem neuen Gesetz eingeführt wird, muss das Programm des GemA angepasst werden. Die Kosten der Anpassungen des GemA-Programms wurden auf 80 000 Franken veranschlagt. Es war jedoch nicht möglich, die finanziellen Auswirkungen zu ermitteln, die die Anpassung der verschiedenen Kostenverteilungsprogramme bei den einzelnen Direktionen und Dienststellen nach sich ziehen werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeiten für die diversen Programmanpassungen hinreichend früh an die Hand genommen werden müssen, damit das neue System für die Vorbereitung des Voranschlags 2011 des Staates operativ ist (im Hinblick auf ein Inkrafttreten am 1. Januar 2011), was bedeutet, dass die ersten Daten ab Juli–August 2010 vorliegen müssen. Ein diesbezügliches Schreiben wurde allen Direktionen versandt, um die Verantwortlichen auf diesen Umstand aufmerksam zu machen.

## 6. DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN

### 6.1 Die Schwierigkeiten des Vergleichs

Mit diesem Entwurf wird ein Finanzausgleichssystem eingeführt, in dem die sektoriellen Finanzströme zwischen dem Staat und den Gemeinden entflochten werden und das die Kriterien der Ressourcen und des Bedarfs mit verschiedenen Instrumenten erfasst. Man muss sich daher vor Augen halten, dass sich die finanziellen Auswirkungen, die sich aus einem Vergleich der neuen und der alten Regelung ergeben, auf verschiedenartige Systeme

beziehen. Für die beiden Systeme gelten gänzlich unterschiedliche Regeln. Trotzdem wird in dieser Botschaft der Versuch unternommen, Angaben zu den finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Systems zu machen, indem sie dem geltenden System gegenübergestellt werden.

Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen, wie sie im Anhang dieser Botschaft dargestellt sind, stützt sich auf die Arbeiten des Experten des Lenkungsausschusses, der für mehrere Jahre Analysen durchgeführt hat. Für die Messung der Ausgleichswirkung pro Gemeinde wurden in den Jahren 2002 bis 2005 detaillierte Untersuchungen vorgenommen: In diesem Zusammenhang sei auf den Bericht «Finanzausgleichsreform 2007» sowie auf die Ausführungen und Zahlen des Berichts aus dem Jahr 2004 mit dem Titel «La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux»<sup>1</sup> verwiesen. Für die Nachführung wird auf das Kapitel 3.2.3 dieser Botschaft verwiesen.

Die Auswertung in Zahlen, die im Anhang aufgeführt ist, bezieht sich auf das Jahr 2007, wobei für jeden Bereich die neuesten Daten verwendet wurden (Klassifikation: Jahre 2007 und 2008; Ressourcenausgleich: Jahre 2004, 2005, und 2006; Bedarfsausgleich: Jahre 2005, 2006 und 2007).

Es war nicht möglich, bis zur Fertigstellung der vorliegenden Botschaft auf neuere Zahlen als die Rechnungen 2007 zurückzugreifen. Referenzjahr für die Gegenüberstellung ist daher das Jahr 2007. Die Analysen werden jedoch laufend weitergeführt und aktualisiert. So sollte die Nachführung aufgrund der Jahresrechnungen 2008 bis zum Herbst 2009 möglich sein. Allerdings werden die tatsächlichen Auswirkungen, sei dies auf die Voranschläge 2011 oder auf die Jahresrechnungen 2011, nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt werden können, selbst dann nicht, wenn man hierzu über die Resultate der Jahresrechnungen 2009 verfügen würde. Unter diesem Vorbehalt werden die Nachführungen nach dem jeweiligen Stand der Unterlagen laufend und so rasch wie möglich vorgenommen.

Die Änderungen, die sich seit der letzten Nachführung der Zahlen ergeben haben oder die damals voraussehbar waren, müssen in die zukünftigen Nachführungen einbezogen werden. Sie sind in diesem Sinne als Ergänzung der Auswertung im Anhang pro memoria weiter unten erwähnt (Kap. 6.2.1).

Die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs auf die Gemeinden enthalten die folgenden Aspekte:

- was die Gemeinden im Rahmen des Ressourcenausgleichs bezahlen müssen oder erhalten;
- was die Gemeinden im Rahmen des Bedarfsausgleichs erhalten;
- wovon die Gemeinden entlastet werden oder was ihnen als neue Lasten im Rahmen der «gemeinsamen Töpfe» zusätzlich übertragen wird, wobei von nun an aufgrund der Änderungen der Spezialgesetze keine Finanzausgleichskriterien mehr angewendet werden.

Der dritte Aspekt entspricht grundsätzlich dem geltenden System, jedoch mit umgekehrten Vorzeichen. Beim geltenden System, bei dem der Finanzausgleich in den

<sup>1</sup> Dafflon Bernard et al., 2004, «La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg: bilan et enjeux», Centre d'études en économie du secteur public, BENEFRI, Universität Freiburg.

Finanzströmen enthalten ist, werden die Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft entweder mit Zuschlägen belastet oder mit Reduktionen entlastet.

Um diese Vermischung zu entflechten, müssen die Finanzausgleichskriterien aufgehoben werden. Für die «gemeinsamen Töpfe» hat das eine genau umgekehrte Wirkung, d.h. dass die bis anhin begünstigten Gemeinden einen höheren Beitrag werden leisten müssen, da die Finanzkraft als Reduktionsfaktor aufgehoben wird. Auf der anderen Seite entfallen bei den bisher beitragspflichtigen Gemeinden die Finanzkraftzuschläge, was zur Folge hat, dass ihre Beitragszahlungen weniger hoch ausfallen. Es ist noch darauf hinzuweisen, dass für die Jahre mit einer vorliegenden Berechnung der Finanzkraft und der Klassifikation die Gegenüberstellung aufgrund der Rechnungen ausgeführt wurde; damit ist aber auch gesagt, dass der Vergleich nicht mehr in dieser Weise gewährleistet werden kann, sobald das aktuelle Finanzausgleichssystem abgeschafft wird.

Hingegen werden gleichzeitig zu dieser Entflechtung die beiden neuen direkten Ausgleichsinstrumente wirksam.

## 6.2 Erläuterung der Tabellen im Anhang dieser Botschaft

Zur Erläuterung der beiliegenden Tabellen werden nachstehend zwei konkrete Beispiele mit den entsprechenden Zahlen kommentiert:

*Gemeinde Cheyres (Bundesnummer 2010)*

Im heutigen System der Klassifikation (siehe Spalte 1) wird die Gemeinde Cheyres (Finanzkraftindex 98,63 und Klasse 4) begünstigt, und zwar im Umfang von 48 529 Franken (Jahr 2007; dies ist, wo nicht anders vermerkt, generell das Referenzjahr für die Zahlen der beiden Beispiele). Da heute ein indirekter Finanzausgleich besteht, ist diese Ausgleichswirkung das Resultat der Verteilungsschlüssel, die auf der Klassifikation beruhen: die Beiträge der Gemeinde Cheyres werden heute um den Betrag von 48 529 Franken reduziert, im Vergleich zu dem, was die Gemeinde ohne das System der Klassifikation zu bezahlen hätte.

Dieses System wird nun durch Lastenverteiler nach der Bevölkerungszahl (Spalte 2) und ein direktes Finanzausgleichsmodell ersetzt, dessen Auswirkungen in den Spalten 3 und 4 figurieren (Ressourcen- und Bedarfsausgleich).

Für die neuen Lastenverteiler werden daher die Zahlen der Spalte 1 übernommen und mit umgekehrten Vorzeichen in die Spalte 2 eingefügt. Dies bedeutet im vorliegenden Beispiel, dass die Gemeinde Cheyres wegen der Ablösung des jetzigen Systems eine Verteuerung ihrer Beiträge an die «gemeinsamen Töpfe» im Umfang von 48 529 Franken zu erwarten hat.

Im neuen Ressourcenausgleich (Spalte 3) gehört die Gemeinde mit einem StPI von 107,16 Punkten zu den beitragenden Gemeinden im Umfang von 54 273 Franken.

Dieses System wird durch ein zusätzliches Element ergänzt, nämlich den Bedarfsausgleich (Spalte 4). Diese Beispielgemeinde weist mit einem SBI von 86,86 keinen überdurchschnittlichen Bedarf aus, weshalb sie unter diesem Titel nicht zu den begünstigten Gemeinden gehört.

Insgesamt würde also das neue System für die Gemeinde Cheyres zu einer Mehrbelastung von total 102 802 Fran-

ken führen (Auswirkung netto, Spalte 5, welche die kumulierten Werte der Spalten 2, 3 und 4 enthält).

*Gemeinde Estavayer-le-Lac (Bundesnummer 2015)*

Im heutigen System der Klassifikation (siehe Spalte 1) wird die Gemeinde Estavayer-le-Lac (Finanzkraftindex 105,36 und Klasse 3) belastet, und zwar im Umfang von 536 218 Franken. Die Beiträge der Gemeinde Estavayer-le-Lac an die «gemeinsamen Töpfe» werden somit im geltenden Modell um 536 218 Franken erhöht, im Vergleich zu dem, was die Gemeinde ohne das Klassifikationssystem zu bezahlen hätte.

Bei den neuen Lastenverteilern hat die Ablösung des jetzigen Systems zur Folge, dass die Beiträge der Gemeinde Estavayer-le-Lac an die «gemeinsamen Töpfe» um 536 218 Franken reduziert werden.

Im neuen Ressourcenausgleich (Spalte 3) gehört Estavayer-le-Lac mit einem StPI von 105,93 Punkten zu den beitragspflichtigen Gemeinden im Umfang von 232 044 Franken.

Dieses neue System wird durch den Bedarfsausgleich ergänzt (Spalte 4). Diese Beispielgemeinde weist mit einem SBI von 112,59 einen überdurchschnittlichen Bedarf aus, weshalb sie im Bedarfsausgleich zu den begünstigten Gemeinden gehört, und zwar im Umfang von 275 194 Franken (Spalte 4). Insgesamt würde also das neue System für die Gemeinde Estavayer-le-Lac zu einer Verbesserung von 579 368 Franken führen (Auswirkung netto, Spalte 5).

### 6.2.1 Die finanziellen Auswirkungen der geänderten Spezialgesetze

Die zweite Spalte der Tabellen im Anhang dieser Botschaft enthält die Auswirkungen der Tatsache, dass in den Finanzströmen zwischen Staat und Gemeinden das Kriterium der Finanzkraft nicht mehr enthalten ist. Gemäss der Logik des Systems ist dies der erste Schritt auch wenn die entsprechenden Bestimmungen aus gesetzestechnischen Gründen am Ende des Gesetzestexts stehen. Es geht um die folgenden Bereiche, die in der Reihenfolge ihrer Systematiknummer in der Gesetzessammlung aufgeführt werden (Art. 26–40 des Entwurfs):

1. Alimentenbevorschussung;
2. Opferhilfe;
3. Pädagogisch-therapeutische Massnahmen von zugelassenen privaten Anbietern;
4. Obligatorische Schule;
5. Schulbauten;
6. Zivildienst;
7. Subventionen des Staates;
8. Regionalverkehr;
9. Sozialhilfe;
10. Sonderheime für Behinderte und Schwererziehbare;
11. Pflegeheime für Betagte;
12. Familienzulagen;
13. Ergänzungsleistungen AHV-IV.

Die Zahlen im Anhang beruhen auf den Daten von 2007 und den damals geltenden Gesetzen. Somit ist klar, dass das Gesetz vom 19. Juni 2008 über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten

pädagogisch-therapeutischen Massnahmen (SGF 410.6) in dieser Liste nur pro memoria figuriert. Dieses Gesetz soll ja für drei Jahre zur Anwendung kommen, also für 2008, 2009 und 2010. So führt die Botschaft Nr. 60 vom 18. März 2008 zum Entwurf für ein Gesetz über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen im Kommentar zu Artikel 7 des Entwurfs aus, dass der Verteilschlüssel dieser Kosten ein Finanzkraftkriterium enthalte, obwohl auf diese Methode eigentlich verzichtet werden sollte; die Botschaft vertritt aber die Ansicht, dass dieses Kriterium vorliegend noch zulässig sei, da ja die Geltungsdauer des Gesetzes auf die drei Jahre beschränkt sei. Es darf daher angenommen werden, dass es auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichs aufgehoben wird. Da dieses Gesetz jedoch formell zeitlich unbefristet ist, muss die allfällige Änderung seines Artikels 7 trotzdem in die Liste der zu ändernden Spezialgesetze des vorliegenden Entwurfs aufgenommen werden (vgl. Art. 28 des Entwurfs). Allenfalls könnte bei Bedarf eine gestaffelte Inkraftsetzung ins Auge gefasst werden.

In umgekehrter Weise hatten einige Gesetze Auswirkungen auf das Referenzjahr 2007, wurden aber seither bereits revidiert oder befinden sich aktuell in Revision und sind daher nicht mehr in der Liste der Gesetzesänderungen aufgeführt. Hier geht es um die folgenden Bereiche (für weitere Details siehe Kapitel 7 und den Kommentar auf den S. 48 dieser Botschaft):

- Spitäler: Durch das Gesetz vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (FSNG) (RSF 822.0.1) wurde der «gemeinsame Topf» am 1. Januar 2007 aufgehoben; für die Gemeinden des Saanebezirks ist dies auf den 1. Januar 2010 vorgesehen. Auf jeden Fall ist der einschlägige Artikel 46 des FSNG in Artikel 22 Abs. 3 des vorliegenden Gesetzesentwurfs vorbehalten (siehe den diesbezüglichen Kommentar unter Art. 22 Abs. 3 unten);
- Einzelleistungen AHV-IV: die Ausführungsgesetzgebung der NFA hatte zur Folge, dass die Gemeinden ab dem 1. Januar 2009 vollständig von der Finanzierung dieser Leistungen entlastet wurden (im Jahr 2008 erfolgte noch die Überweisung des Beitragssaldos für das Jahr 2007 und eines einmaligen Beitrages für den Übergang zum neuen System in der IV);
- Ergänzungsleistungen AHV-IV: das freiburgische Ausführungsgesetz der NFA hat den «gemeinsamen Topf» für die Jahre 2008, 2009 und 2010 ausgesetzt. Wie das weitere Schicksal dieses Bereichs aussieht, hängt von der für die NFA-Bereiche vorgesehenen Auswertung ab (für den Fall, dass dieser «gemeinsame Topf» wieder eingesetzt würde, ist in Artikel 38 des Entwurfs vorgesehen, das Ausgleichskriterium aufzuheben);
- Krankenversicherung: das Ausführungsgesetz der NFA hatte zur Folge, dass die Gemeinden ab dem 1. Januar 2008 von dieser Finanzierung entlastet wurden.

Schliesslich ist daran zu erinnern, dass dieses Gesetz nicht sämtliche Finanzflüsse zwischen dem Staat und den Gemeinden betrifft, da in vielen Fällen keine Finanzausgleichskriterien angewendet werden; sie sind in dieser Untersuchung daher nicht inbegriffen.

## 6.2.2 Die finanziellen Auswirkungen des Ressourcenausgleichs

In der dritten Spalte ist angegeben, wie die Ergebnisse des Ressourcenausgleichs für das Referenzjahr, also 2007, ausgefallen wären, wobei die Steuereinnahmen der Jahre 2004, 2005 und 2006 sowie die Bevölkerungszahlen der Jahre 2004, 2005 und 2006 berücksichtigt wurden.

## 6.2.3 Die finanziellen Auswirkungen des Bedarfsausgleichs

Für die Schätzung des Bedarfsausgleichs (Spalte 4) wurden die Daten der Jahre 2005, 2006 und 2007 verwendet. Für die Ausfertigung der vorliegenden Botschaft konnten keine neueren Daten verwendet werden.

## 6.2.4 Das Nettoergebnis

Die letzte Spalte saldiert die verschiedenen Elemente und stellt das Nettoergebnis des neuen Systems dar. Es ist jedoch sehr wichtig, dass dieses Ergebnis zusammen mit den Kommentaren in diesem Kapitel betrachtet wird, insbesondere den Ausführungen über die Schwierigkeit des Vergleichs der beiden Systeme (Kap. 6.1).

## 6.3 Personelle Auswirkungen

Dieser Entwurf hat keine personellen Auswirkungen für die Gemeinden. Hingegen sei eine nicht finanzielle Auswirkung, die die Gemeinden betrifft, erwähnt: der Wechsel von einem indirekten zu einem direkten Ausgleichssystem wirkt sich auf die interne Vorbereitung des Voranschlags auf Gemeindeebene aus, da die Ausgleichszahlungen nicht mehr zweckgebunden und somit nicht mehr den verschiedenen Gemeinderessorts zugeordnet sind. Es erfolgt somit gewissermassen eine «Verschiebung» dieser Mittel in Form von nicht zweckgebundenen Beträgen zum Finanzressort hin (Kap. 6.2.2 und 6.2.3). Bei den Beteiligungen an den «gemeinsamen Töpfen» finden die Auswirkungen hingegen in umgekehrter Richtung statt (Kap. 6.2.1).

## 7. DIE ZUSAMMENHÄNGE MIT DER NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHS UND DER AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN (NFA)

Um die die finanziellen Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden aufgrund der Lastenverteilungsmechanismen bei gewissen von der NFA betroffenen Aufgaben aufzufangen, hat der Staat Ausgleichsmassnahmen vorgeschlagen, die im Gesetz vom 12. Juni 2007 zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (SGF 613.1) verankert sind. Das NFA ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Die Ausgleichsmassnahmen des NFA lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Übernahme des Anteils der Gemeinden an den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV während den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA;
- Übernahme des Anteils der Gemeinden an der Verbiligung der Krankenversicherungsprämien;

- Übernahme des Anteils der Gemeinden an der Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft;
- Gewährung einer zusätzlichen Ausgleichszahlung in der Höhe von 3 Millionen Franken, die während den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der NFA auf alle Gemeinden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl verteilt wird;
- Überprüfung der Auswirkungen dieser Massnahmen im dritten Jahr nach dem Inkrafttreten der NFA. Je nach Ergebnis dieser Überprüfung wird gegebenenfalls eine Änderung gewisser Lastenverteilungen zwischen dem Staat und den Gemeinden vorgeschlagen.

Aus der Botschaft des Staatsrats Nr. 18 vom 7. Mai 2007 zum Entwurf des NFA (hienach: NFA-Botschaft) geht hervor, dass sich der NFA-Entwurf indirekt auch auf den interkommunalen Finanzausgleich auswirkt, da er Lastenverteiler beeinflusst, die gegenwärtig noch das Kriterium der Finanzkraft der Gemeinden beinhalten. Unter Ziffer 3.6 der NFA-Botschaft sind die Ausgleichswirkungen detailliert aufgeführt, die ohne Ausgleichsmassnahmen verstärkt worden wären, nun jedoch im Gegenteil für die Gesamtheit der Gemeinden, in Bezug auf das Referenzjahr 2005, um einen Betrag von rund einer Million Franken geringer ausfallen. Für das Referenzjahr 2007 kann die Verminderung des Ausgleichsvolumens, welche theoretisch durch die NFA bewirkt worden wäre, auf etwa 570 000 Franken geschätzt werden.

## 8. DIE ZUSAMMENHÄNGE MIT ANDEREN SEKTORALPOLITIKEN

Die NFA ist nicht der einzige Bereich, der Zusammenhänge mit dem interkommunalen Finanzausgleich aufweist. Es lassen sich noch weitere erwähnen, namentlich die Fusionspolitik, die Regionalpolitik und die Agglomerationspolitik.

### 8.1 Die Gemeindezusammenschlüsse

In Anbetracht der Prioritäten, die der Grosse Rat 1992 gesetzt hatte, als er sich weigerte, auf einen Gesetzesentwurf zur Einführung eines direkten interkommunalen Finanzausgleichs einzutreten, hatte der Staat Freiburg eine Politik zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen lanciert, die Früchte getragen hat (siehe auch Kap. 1.3). Dank den Gemeindezusammenschlüssen konnten grössere und autonomere Einheiten gebildet werden.

Am 9. Oktober 2007 hat der Grosse Rat im Übrigen die Motion Nr. 160.06 Charly Haenni/Denis Boivin, in der eine Wiederaufnahme der Politik zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen gefordert wird, für erheblich erklärt. Die Arbeiten zur Umsetzung dieser Motion sind im Gange. Anfang Juli 2009 wurde ein diesbezüglicher Gesetzesvorentwurf in die Vernehmlassung geschickt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist gegenüber zukünftigen Fusionen neutral in dem Sinne, dass die Berechnung des Steuerpotenzialindex (StPI) und des synthetischen Bedarfsindex (SBI) für die neuen Gemeinden die Indizes der anderen Gemeinden nicht abändert. Hingegen ist die Berechnung der neuen Indizes von zusammenge-

schlossenen Gemeinden in ihren finanziellen Auswirkungen nicht vollständig neutral. Die Addition der Beträge der Gemeinden in der Fusionsphase – begünstigt und/oder belastet vom Ressourcenausgleich, eventuell begünstigt vom Bedarfsausgleich – ist nämlich nicht genau identisch mit dem neu berechneten Betrag für die zusammengeschlossene Gemeinde. Folglich können die den anderen Gemeinden gewährten oder die ihnen belasteten Beträge ebenfalls in einem geringeren Ausmass variieren.

### 8.2 Die neue Regionalpolitik

Gleichzeitig zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung hat der Bund eine Neuausrichtung der Regionalpolitik in Angriff genommen. Diese Entwicklung wurde vom Staat Freiburg ebenfalls vorgenommen. Am 14. Dezember 2007 hat der Grosse Rat das Gesetz vom 3. Oktober 1996 über die Wirtschaftsförderung (WFG) (SGF 900.1) geändert. Die Botschaft Nr. 41 des Staatsrates vom 12. November 2007 zu dieser Vorlage enthält einen Abschnitt, der das Verhältnis zwischen den zwei Bereichen erläutert (Kap. 4 in fine, S. 4 der zitierten Botschaft):

«Die regionale Innovationspolitik wird in Verbindung mit der Wachstumspolitik einen direkten Einfluss auf die regionalen und kantonalen Wirtschaftsstrukturen haben. Der ganze Kanton wird in die regionale Innovationspolitik einbezogen, sofern die geförderten Projekte, Programme und Initiativen ihre Wirkung auf dem gesamten Kantonsgebiet entfalten. Die Herausforderung dieser Politik liegt darin, den Regionen zu neuer Dynamik zu verhelfen, die Zusammenarbeit zwischen den Regionen, dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Sektor zu fördern und die Synergien zwischen der regionalen Innovationspolitik und den anderen Sektoralpolitiken auszunutzen (Landwirtschaft, Tourismus, Raumplanung, Finanzausgleich, Umwelt und Forstwirtschaft, Bildung und Innovation, KMU usw.). Besondere Aufmerksamkeit wird deshalb der Koordination der verschiedenen Sektoralpolitiken geschenkt werden.»

### 8.3 Die Agglomerationspolitik

Was die Politik der Agglomerationen betrifft, so stellt sie im Kanton Freiburg einen Spezialfall der interkommunalen Zusammenarbeit in den städtischen Gebieten dar, da die freiburgischen Agglomerationen nicht über die Kantonsgrenzen hinausgehen. Die klassischen Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit wurden durch die spezielle Form der institutionalisierten Agglomeration ergänzt, da ein Teil der für die städtischen Gebiete spezifischen Probleme die Beziehungen zwischen den Zentrumsgemeinden und den umliegenden Gemeinden betrifft. Es wäre daher falsch, Fragen, die die Agglomerationsgemeinden betreffen, im Rahmen des Finanzausgleichs, der alle Gemeinden berücksichtigt, behandeln zu wollen. Auch hier geht es um Dossiers, die sich ergänzen, jedoch keine Alternativen darstellen. Den Zentrumsaspekten, die auf den ganzen Kanton ausstrahlen, wird bei der Konzeptualisierung des Bedarfsausgleichs jedoch Rechnung getragen (vgl. Kommentar zu Art. 11).

Für die Agglomeration Freiburg existiert seit dem positiven Ausgang der regionalen Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 eine Agglomeration im Sinne des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG) (SGF 140.2). Zu dieser Agglomeration gehören 10 Mitgliedsgemeinden, darunter auch die Stadt Freiburg. Einige Gemeindeaufgaben wurden der Agglomeration übertragen. Die finanziellen Lasten werden unter den

Mitgliedgemeinden gemäss den statutarischen Verteilungsschlüsseln getragen.

Die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund und deren Umsetzung im Kanton Freiburg sind Gegenstand spezieller Bestimmungen.

## **9. DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM ÜBERGEORDNETEN RECHT**

Der Entwurf ist mit der Verfassung des Kantons Freiburg vereinbar (siehe in diesem Zusammenhang unter Punkt 1.2 und die Kommentare zu den Artikeln 3 und 9 des Entwurfs) und verstösst auch nicht gegen Bundesrecht. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesrecht keine Anforderungen für den intrakantonalen Finanzausgleich definiert. Die Kantone sind in diesem Bereich autonom. Sie sind insbesondere auch nicht verpflichtet, einen interkommunalen Finanzausgleich nach dem Muster des Ressourcen- und Bedarfsausgleichs, wie er zwischen dem Bund und den Kantonen gilt, einzurichten.

Gewiss gibt es im Bundesfinanzausgleich noch weitere Instrumente wie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Diesbezüglich haben die Kantone untereinander ein Abkommen geschlossen, nämlich die Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) (SGF 121.5). Die IRV wurde vom Grosse Rat am 5. Oktober 2006 ratifiziert und sie ist für den Kanton Freiburg am 11. Mai 2007 in Kraft getreten.

Die IRV sieht in Artikel 3 vor, dass die Kantone die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten haben. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gehört jedoch weder zum Ressourcen- noch zum Bedarfsausgleich, sondern es handelt sich um ein eigenständiges Instrument, wie dies aus Artikel 1 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) (SR 613.2) eindeutig hervorgeht. Bei dem hier vorliegenden Entwurf geht es aber um den Finanzausgleich und nicht um die interkantonale oder interkommunale Zusammenarbeit.

Trotzdem ist festzuhalten, dass das neue freiburgische Finanzausgleichssystem – ohne bundesrechtliche Verpflichtung – mit wesentlichen Prinzipien des Bundesfinanzausgleichs übereinstimmt, indem es insbesondere den Ressourcen- und Bedarfsausgleich in gesonderten Instrumenten einführt und die Finanzkraftkriterien aus den verschiedenen Lastenverteilern und den Subventionen an öffentlich-rechtliche Körperschaften eliminiert.

Der Entwurf enthält kein Element, das aufgrund von bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union für Schweizer Kantone geltendes Europarecht betreffen würde.

## **10. DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN DEM STAAT UND DEN GEMEINDEN**

Der Entwurf bringt eine Verbesserung der Definition der jeweiligen Aufgaben des Staates und der Gemeinden im Bereich des Finanzausgleichs mit sich: der Ressourcenausgleich ist horizontal, wird also von den Gemeinden selbst finanziert, und der Bedarfsausgleich ist vertikal und wird somit vom Kanton finanziert. So nimmt jedes Gemeinwesen eine seiner Bestimmung und der Funkti-

onalität jedes Ausgleichsinstruments entsprechende Aufgabe wahr. Da es sich bei beiden Formen des Finanzausgleichs um einen direkten Finanzausgleich handelt, wird die Praxis der Finanzkraftzuschläge zu den kantonalen Subventionen an die Gemeinden und der Gemeindebeiträge an die kantonalen Ausgaben im Verhältnis zur Finanzkraft der Gemeinden aufgehoben. Eine Ausnahme bleibt bestehen in den Bereichen, in denen die Gemeinden in gleicher Weise wie Privateigentümer Subventionen erhalten. Die Frage der Aufgabenteilung kann somit aufgrund von Allokationskriterien wie der Subsidiarität und der Effizienz diskutiert werden. Der Finanzausgleich erfolgt auf andere Weise und separat.

## **11. DAS REFERENDUM**

Da der Entwurf eine neue wiederkehrende Ausgabe zu Lasten des Staates nach sich zieht, die über den festgelegten Schwellenwerten liegt, kommt das obligatorische Referendum zur Anwendung. Genauere Erläuterungen sind im Kommentar zu Artikel 41 des Entwurfs enthalten.

## **12. DAS QUALIFIZIERTE MEHR**

Gemäss Artikel 141 Abs. 2 Bst. a des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG) (SGF 121.1) ist für die Annahme dieses Entwurfs ein qualifiziertes Mehr des Grossen Rates erforderlich. Die erwähnte Bestimmung sieht vor, dass wiederkehrende Bruttoausgaben, die pro Jahr wertmässig mehr als  $\frac{1}{40}\%$  der letzten vom Grosse Rat genehmigten Staatsrechnung ausmachen, vom Grosse Rat mit absolutem Mehr angenommen werden müssen. Aufgrund der Rechnung 2008 ist dies ein Betrag von 793 730.22 Franken (Verordnung über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung [SGF 612.21]). Sobald ein Entwurf dem obligatorischen Referendum untersteht, erfüllt er offensichtlich auch die Kriterien für das absolute Mehr gemäss der erwähnten Bestimmung. Konkret bedeutet das absolute Mehr in vorliegendem Fall, dass mindestens 56 Abgeordnete dem Erlass zustimmen müssen (Art. 140 GRG).

## **13. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN**

### *Artikel 1 und 2*

Der eingebrachte Gesetzesentwurf hat den Wechsel von einem indirekten zu einem direkten Ausgleichssystem zum Gegenstand (Art. 1), dessen wesentliche Elemente in Artikel 2 vorgestellt werden.

- Der gegenwärtige Finanzausgleich umfasst Ressourcen- und Bedarfsparameter, deren Auswirkungen sich insgesamt in gewissem Masse gegenseitig aufheben. Mit dem neuen System werden die beiden Kategorien getrennt betrachtet und zwei gesonderte Instrumente geschaffen, nämlich der Ressourcen- und der Bedarfsausgleich. Folglich ist im neuen Entwurf jedes Instrument Gegenstand eines separaten Kapitels (siehe Kapitel 2 und 3 des Entwurfs).
- Der Ausgleich ist insofern direkt, als er nicht mehr über «gemeinsame Töpfe» für kantonale Ausgaben und aufgrund der Finanzkraft berechneten Kantonsbeiträ-

ge erfolgt. Hingegen dürfen Subventionen an Gemeinden, wenn letztere wie Private davon Nutzniesser sind, weiterhin ein Finanzkraftkriterium berücksichtigen, wie dies ja auch bei privaten Subventionsempfängern oft der Fall ist. Daher enthält Absatz 2 von Artikel 2 die Präzisierung, dass nur Kantonsbeiträge gemeint sind, welche an die Gemeinden als Trägerinnen öffentlicher Aufgaben ausgerichtet werden.

- Die für die Finanzierung des Finanzausgleichs erhobenen Beträge und die in diesem Rahmen ausbezahlten Beträge erfolgen als direkte Finanztransaktionen, ohne an andere Aufgaben gebunden zu sein. Folglich gilt es, diesen Grundsatz festzuschreiben (Art. 2 Abs. 2) und die entsprechenden Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung anzupassen (siehe Übergangs- und Schlussbestimmungen, Art. 26–40).
- Was den Gebrauch der Klassifikation und der Finanzkraft in den diversen interkommunalen Lastenverteilern, insbesondere bei der interkommunalen Zusammenarbeit betrifft, so sei auf Artikel 22 und den entsprechenden Kommentar verwiesen.
- Die Klausel «Verteilung von Gemeindeausgaben durch den Kanton» bezieht sich auf den «gemeinsamen Topf» pro Bezirk für die Sozialhilfekosten. In diesem Fall handelt es sich nicht um kantonale, sondern um kommunale Ausgaben. Der Staat setzt lediglich die Regeln fest und verteilt die Lasten unter den Gemeinden. Aus diesem Grund musste Artikel 2 Abs. 2 um diesen speziellen Fall ergänzt werden.
- Die an die begünstigten Gemeinden geleisteten Beiträge werden ausgerichtet, ohne an einen bestimmten Zweck gebunden zu sein (Art. 2 Abs. 3), um den Grundsatz der Gemeindeautonomie zu gewährleisten. Die begünstigten Gemeinden müssen selbst darüber entscheiden, wie die Beträge für die Entwicklung ihrer Gemeinde am besten eingesetzt werden.

### Artikel 3

Mit dem Entwurf wird der Verfassungsauftrag umgesetzt, der den Gesetzgeber damit beauftragt, die Auswirkungen der Unterschiede zwischen den Gemeinden zu vermindern (Art. 133 KV). Gleichzeitig wird dieser Auftrag präzisiert, indem von den verschiedenen möglichen Unterschieden den Gemeinden der wichtigste berücksichtigt wird, nämlich die Möglichkeit, das vorhandene Steuerpotenzial zur Finanzierung lokaler öffentlicher Aufgaben auszuschöpfen. Definition und Messung des Steuerpotenzials sind Gegenstand der Artikel 4 und 5.

### Artikel 4

In dieser Bestimmung sind die acht Arten von Steuerressourcen aufgelistet, die als Grundlage für die Berechnung des Steuerpotenzials dienen. Diese Auswahl entspricht den Anforderungen des Konzepts des repräsentativen Steuersystems. Es handelt sich um Ressourcen, die in allen Gemeinden regelmässig anfallen. Die entsprechenden Statistiken werden vom Staat erstellt und stehen jedes Jahr zur Verfügung. Die verschiedenen Ressourcentypen werden im Folgenden kurz kommentiert:

- a) Einfache Kantonssteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen: Mit der Wahl dieses Begriffs wird auf den Grundbetrag Bezug genommen, auf den sowohl Staat als auch Gemeinden ihre jeweiligen Steuerfüsse für die Berechnung ihrer Steuern anwenden. Die einfache Kantonssteuer entspricht einem einheit-

lichen fiktiven Steuerfuss von 100%, wodurch die Anforderung der Vergleichbarkeit der Gemeinden erfüllt wird. Die Steuerfüsse der Gemeinden kann man nicht berücksichtigen, da diese bereits Ausdruck eines Entscheids der lokalen Behörden sind und nicht das ursprüngliche Steuerpotenzial widerspiegeln, das jeder Gemeinde zur Verfügung steht.

- b) Einfache Kantonssteuer auf dem Vermögen der natürlichen Personen: Es handelt sich um die andere Komponente der ordentlichen Steuer der natürlichen Personen.
- c) Kantonssteuer auf den Kapitaleistungen: Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Steuer auf den Kapitaleistungen steuerlich gesehen eine Einkommenssteuer ist und daher auf Gemeindeebene unter Anwendung des Gemeindesteuerfusses der Einkommenssteuer erhoben wird. Da sie jedoch getrennt von der ordentlichen Einkommenssteuer erhoben wird, ist es auch gerechtfertigt, sie getrennt zu erwähnen. Auf kantonaler Ebene ist diese Steuer übrigens fix, der kantonale Steuerfuss wird gemäss der ausdrücklichen Vorschrift in Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG) (SGF 631.1) nicht darauf angewendet. Aus diesem Grund fehlt bei der Steuer unter Buchstabe c) der Ausdruck «einfache», denn im Gegensatz zu den Steuern unter den Buchstaben a, b, e und f wendet der Staat seinen Steuerfuss auf diese Steuer nicht an.
- d) Gemeindeanteil an der Quellensteuer: Diese Steuer wird ausschliesslich vom Staat erhoben, der den Gemeinden ihren Anteil in Anwendung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen überweist.
- e) Einfache Kantonssteuer auf dem Gewinn der juristischen Personen: Dieses Element betrifft, mit der Steuer auf dem Kapital, die ordentliche Besteuerung juristischer Personen. Es ist besser, diese Steuer in die Berechnung des Steuerpotenzials einzubeziehen, als eine vollständige Systemänderung vorzusehen, die z.B. darin bestünde, dass die Steuer zentralisiert vom Staat erhoben und dann den Gemeinden teilweise und im Rahmen des «Finanzausgleichs» wieder zurückerstattet würde. Gemeinden, auf deren Gebiet grosse Steuerzahler in Form von juristischen Personen niedergelassen sind, haben einen potentiell höheren Index, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich die besagte Gemeinde unter den beitragspflichtigen Gemeinden befindet, wodurch die Solidarität gegenüber den weniger begünstigten Gemeinden zum Tragen kommt.
- f) Einfache Kantonssteuer auf dem Kapital der juristischen Personen: Es handelt sich hier um die andere Komponente der ordentlichen Steuer der juristischen Personen.
- g) Liegenschaftssteuer, zu einem Steuersatz von 3 ‰ auf dem Total der von der Kantonalen Steuerverwaltung festgelegten Steuerwerte der im Gemeindegebiet gelegenen Liegenschaften der natürlichen und juristischen Personen: Es handelt sich um ein neues Element, denn diese Steuer wird bei der Berechnung der Klassifikation und der Finanzkraft der Gemeinden nicht berücksichtigt. Da es sich um eine regelmässige und stabile Steuerressource handelt, ist es jedoch gerechtfertigt, sie einzubeziehen. Es muss jedoch Folgendes präzisiert werden: Bei den Liegenschaftswerten handelt es sich um die Steuerwerte, die von der kantonalen Steuer-

verwaltung in einer Veranlagungsverfügung festgelegt werden. Allfällige kommunale Veranlagungen können nicht berücksichtigt werden. Diese Fälle dürften im Übrigen nicht sehr zahlreich sein, denn grundsätzlich zieht die Befreiung von der Kantonssteuer die Befreiung von der Gemeindesteuer nach sich. Nur in den in Artikel 2 des Gesetzes über die Gemeindensteuern (GStG) (SGF 632.1) erwähnten Ausnahmen zu diesem Grundsatz können Gemeinden ihre Liegenschaftsteuer selber veranlagern (Art. 41 Abs. 1, 2. Satz GStG); in einer für alle Gemeinden vergleichbaren und zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbaren Datenbank können keine kommunalen Veranlagungen berücksichtigt werden. Da der Steuersatz von einer Gemeinde zur anderen variieren kann, wurde ein einheitlicher, fiktiver Satz von 3 % festgelegt, was dem maximal nutzbaren Steuerpotenzial jeder Gemeinde entspricht.

- h) Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer: Auch dieses Element ist neu verglichen mit den gegenwärtig berücksichtigten Ressourcen. Man kann davon ausgehen, dass diese Steuer die Repräsentativität der ausschlaggebenden Steuerressourcen, die das tatsächliche Steuerpotenzial einer Gemeinde ausdrücken, ergänzt und stärkt. Des Weiteren ist auch anzunehmen, dass diese Steuer einen Indikator darstellt, mit dem die Gemeinden auf ihren relativen Wohlstand hin verglichen werden können. Die auf diese Steuer anzuwendende Methodik ist im Übrigen mit der Quellensteuer insofern vergleichbar, als es sich in beiden Fällen um eine zentralisierte Erhebung durch eine kantonale Behörde mit teilweiser Rückerstattung an die Gemeinden zu einem einheitlichen Satz handelt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde vorgeschlagen, noch weitere Steuern einzubeziehen, dies mit der Begründung, dass diejenigen Gemeinden, die davon profitierten, einen vom Gesetz definierten Anteil an diesen Ressourcen mit den anderen Gemeinden teilen sollten. Die Schwierigkeit besteht darin, dass diese Erträge sehr unregelmässig anfallen und konjunkturabhängig sind. Im Vernehmlassungsverfahren war auch angeregt worden, die Erträge solcher Steuern über einen längeren Zeitraum zu glätten, um mit diesem Problem umzugehen. Die Arbeiten des Lenkungsausschusses und dessen Experten zeigen jedoch, dass die Fluktuation dieser Erträge allzu stark ist, auch wenn man sie über drei Jahre glättet. Vergleichende Tests waren für eine Gemeinde von 1000 Einwohnern und eine solche von 10 000 Einwohnern vorgenommen worden (vgl. Bericht «Finanzausgleichsreform 2007», S. 58 und Tabellen 3–4 und 3–5 auf S. 59). Es darf daher angenommen werden, dass auch eine Glättung über mehr als drei Jahre nicht geeignet wäre, die grundlegende Schwierigkeit der zu grossen Fluktuation dieser Steuern zu beseitigen.

#### **Artikel 5**

Ist das Portfolio der ausschlaggebenden Steuerressourcen einmal festgelegt, müssen diese Daten in einen Parameter umgewandelt werden, der die Messung des Steuerpotenzials jeder Gemeinde und deren Vergleich untereinander ermöglicht. Dazu dient der Steuerpotenzialindex (StPI).

Absatz 1: Es wird folgendes Berechnungsverfahren angewendet:

- Für jede der in Artikel 4 dieses Gesetzes vorgesehenen Steuereinnahmen wird der Ertrag pro Einwohner berechnet (für die Definition der massgeblichen Ein-

wohnerzahl sei auf Art. 17 Abs. 1 des Entwurfs verwiesen).

- Für die drei Referenzjahre wird der Jahresdurchschnitt bestimmt.
- Dieses Ergebnis vergleicht man mit dem gleichen durchschnittlichen Jahresertrag pro Einwohner auf drei Jahre, indem man den Gesamtertrag aller Gemeinden des Kantons geteilt durch die Kantonsbevölkerung verwendet (betreffend die massgebliche Bevölkerungszahl sei auf Art. 17 Abs. 1 des Entwurfs verwiesen).
- Dieser Vergleich ergibt den Teil-Steuerpotenzialindex für jede Art der Steuereinnahmen; wobei der Index der Gesamtheit der Gemeinden 100,00 Punkten entspricht.
- Die Teil-StPI werden anschliessend gewichtet, um den Steuerpotenzialindex jeder Gemeinde zu erhalten, wobei die Gewichtung aufgrund des relativen Gewichts der jeweiligen Art der Steuereinnahme im Verhältnis zu den gesamten Einnahmen während der Referenzperiode erfolgt.

Absatz 2: Die Referenzperiode kann nicht auf ein einziges Steuerjahr beschränkt werden. Zu abrupte Änderungen bei den Steuererträgen müssen geglättet werden, indem drei aufeinander folgende Jahre als Referenzperiode berücksichtigt werden. Es handelt sich um die letzten drei Jahre, für die zum Zeitpunkt, an dem der Index berechnet wird, die statistischen Daten zur Verfügung stehen. Eine gewisse Verzögerung lässt sich nicht verhindern, aber sie sollte so gering wie möglich sein. Im Übrigen werden die für die Berechnung eines früheren Finanzausgleichsjahrs verwendeten Steuerstatistiken für die Berechnung der folgenden Finanzausgleichsjahre auf den neuesten Stand gebracht. Für die Berechnungen im Anhang zur vorliegenden Botschaft wurden als Referenzjahre die Jahre 2004, 2005 und 2006 herangezogen. Man kann davon ausgehen, dass im Jahr 2010 für die Berechnung des Finanzausgleichs für das Jahr 2011 die Jahre 2006, 2007 und 2008 als Referenzjahre verwendet werden.

Absatz 4: Da gewisse Gemeinden sehr hohe Werte aufweisen, kann man sich die Frage stellen, ob dieses System eine obere Grenze für den Index vorsehen sollte. Es wurde davon abgesehen, und zwar aus der Überlegung heraus, dass der Index die Realität des Steuerpotenzials ausdrücken sollte, ohne dass willkürliche Beschränkungen angewendet werden. Im Zusammenhang mit allfälligen Begrenzungen muss auch präzisiert werden, dass es selbstverständlich auch keine untere Grenze gibt. Dies stellt eine Änderung gegenüber dem geltenden System dar, das sowohl Höchst- als auch Tiefstwerte vorsieht, um den Finanzkraftindex in einer gewissen Bandbreite zu halten.

Absatz 5: Die mathematische Formel für diesen Index und einer Reihe weiterer, in diesem Entwurf vorgesehener Elemente finden sich im Anhang des Gesetzestextes, wodurch eine höchstmögliche Transparenz und Präzision gewährleistet wird.

#### **Artikel 6**

Ist das Instrument zur Messung des Steuerpotenzials der Gemeinden festgelegt, stellt sich die Frage, auf welchen Betrag es angewendet wird. Als Lösung wird vorgeschlagen, a priori die Kriterien festzulegen, mit denen das Volumen des Ressourcenausgleichs bestimmt werden kann.

Dieses Vorgehen ermöglicht es dem Gesetzgeber, eine politische Wahl zu treffen. Beim indirekten Finanzausgleich hing das Ausgleichsvolumen vom Transfervolumen und den Verteilungsschlüsseln für den Finanzausgleich ab. Es war nicht möglich, sein Ausmass festzulegen. Ein wesentlicher Vorteil des neu vorgeschlagenen Systems besteht in der Möglichkeit für den Gesetzgeber, den Umfang des Ausgleichs festzulegen. Gemäss Entwurf ist das Volumen des Ressourcenausgleichs in Prozenten des gesamten Steuerpotenzials aller Gemeinden festgelegt.

In Anbetracht des Volumens des indirekten Finanzausgleichs gemäss dem Referenzjahr 2007 wäre wahrscheinlich, wie dies Berechnungen für vorhergehende Jahre auch ergeben haben, ein Prozentsatz von 2,6 nötig, um das gleiche Volumen, d.h. rund 23 Millionen Franken zu erreichen. Dies ist der Betrag, der gegenwärtig dem Total der Finanzausgleichswirkung entspricht und sich aus den verschiedenen Finanzausgleichstransfers ergibt, also hauptsächlich aus den entweder auf der Klasse oder dem Finanzkraftindex basierenden «gemeinsamen Töpfen». Der vorgeschlagene Satz von 2,6% ermöglicht es somit für den neuen Ressourcenausgleich ungefähr das gleiche Volumen zu übernehmen. In exakten Zahlen ausgedrückt betrüge das Volumen des Ressourcenausgleichs 22 998 953 Franken, wenn das Steuerpotenzial 2006 zu Grunde gelegt wird, was gegenwärtig der aktuellste Wert ist. Für die erste Anwendung des Gesetzes, deren definitive Berechnungen vermutlich im September 2010 erfolgen, dürfte wohl das Steuerpotenzial 2008 massgebend sein.

Wählt man einen Prozentsatz des gesamten Steuerpotenzials, hat man den Vorteil, ein entwicklungsfähiges Kriterium zu haben. Steigt die gesamte Steuermasse an, steigt auch der Finanzausgleich an und umgekehrt, ohne dass eine Gesetzesänderung vorgenommen werden muss. Gewisse Vernehmlasser vertreten die Meinung, es sei nicht zweckmässig, diesen Prozentsatz im Gesetz zu verankern. Da jedoch der Ressourcenausgleich ein rein horizontales Instrument ist, das ausschliesslich zwischen den Gemeinden Wirkungen erzeugt, erscheint es angemessener, wenn der Gesetzgeber und nicht die Regierung das Volumen des Ressourcenausgleichs festlegt. Ausserdem ist das Kriterium entwicklungsfähig, die Festlegung des Prozentsatzes im Gesetz hat also nicht zur Folge, dass der Betrag unverändert bleibt.

Der vorgeschlagene Ressourcenausgleich ist rein horizontal, da sowohl Beitragspflichtige als auch Empfänger die Gemeinden sind, was in Absatz 2 zum Ausdruck kommt.

Im Entwurf wird der Ausdruck «Ausgleichsfonds» oder schlicht «Fonds» aus folgendem Grund nicht verwendet: Es wird vorgeschlagen, in einem ersten Schritt das Volumen festzulegen und es den Gemeinden, die es finanzieren müssen, anteilmässig zu belasten. In einem zweiten Schritt wird diese Summe an die begünstigten Gemeinden ausbezahlt, die alle einen Teil erhalten. Die jährliche Gesamtsumme des Finanzausgleichs wird somit jedes Jahr geäuft und verteilt. Es gibt keinen Fonds der nach unterschiedlichen Vorschriften und in einem unregelmässigen Rhythmus gespeist und verteilt wird, was zur Folge haben kann, dass der Restbetrag des Fonds von einem Jahr zum nächsten variieren kann. Im vorgeschlagenen Modell gibt es von einem Jahr zum nächsten keinen Restbetrag. Daher wird im Entwurf der Ausdruck «Fonds» nicht verwendet.

## Artikel 7

Am Beispiel des gegenwärtigen indirekten Finanzausgleichs ist analog vorgesehen, dass die Gemeinden mit einem StPI über dem Durchschnitt beitragspflichtig sind. Die Gemeinden, deren StPI über 100,00 Punkten liegt, sind somit aufgefordert, an der Finanzierung des Ressourcenausgleichs mitzuwirken.

Der Umfang dieses Beitrags wird mit der Finanzausgleichsformel festgelegt. Der Entwurf schlägt die progressive Formel vor, wobei die Potenz 1 beträgt. Die Potenz 1 bewirkt, dass die Formel einer proportionalen Verteilung des Betrags des Ressourcenausgleichs entspricht. Diese Option lässt sich wie folgt beschreiben: Jede beitragspflichtige Gemeinde beteiligt sich an der Gesamtsumme proportional zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl, die nach ihrem StPI gewichtet wird.

Würde man eine Hochzahl wählen, die grösser ist als 1, hätte dies eine Änderung des Solidaritätsgrads der beitragspflichtigen Gemeinden zur Folge: je höher ihr StPI ist, umso stärker tragen die Gemeinden zum Ressourcenausgleich bei (auf progressive Weise). Dasselbe gilt für die begünstigten Gemeinden: je geringer ihr StPI ist, umso mehr profitieren sie auf progressive Weise vom Finanzausgleich. Welche Potenzwerte man auch wählt (unter Berücksichtigung der sogleich erwähnten Einschränkung), die Verstärkung der progressiven Wirkung kommt ausschliesslich innerhalb der Gemeinden mit einem StPI über 100,00 Punkten einerseits und den Gemeinden mit einem StPI unter 100,00 Punkten andererseits zum Tragen. Mit anderen Worten: wenn man beispielsweise eine Potenz von 1,2 statt 1,0 wählt, müssten Gemeinden mit einem sehr hohen StPI einen höheren Beitrag leisten, die Gemeinden mit einem weniger hohen StPI, der aber immer noch über 100,00 Punkten liegt, jedoch einen etwas geringeren. Das Gleiche gilt, jedoch umgekehrt, für die begünstigten Gemeinden.

Um aber einen Widerspruch im System zu verhindern, namentlich dass eine begünstigte Gemeinde mehr als die Differenz des Steuerertrags erhalten würde, die zwischen ihr und der vorhergehenden Gemeinde liegt, darf der Exponent einen bestimmten Maximalwert, der von den Referenzjahren abhängt, nicht übersteigen (für 2004–2006 wäre dies 2,70).

## Artikel 8

Nachdem die Summe, die aufgeteilt wird, festgelegt ist, gilt es nun zu bestimmen, wie der Betrag unter den begünstigten Gemeinden verteilt wird. Die vorgeschlagene Lösung orientiert sich am geltenden System und der Idee der Symmetrie: Gemeinden mit einem StPI von weniger als 100,00 Punkten erhalten Beträge gemäss einer Formel, die mit der für die beitragenden Gemeinden verwendeten Formel vergleichbar ist. Dies ist keine technische Notwendigkeit, denn die beiden Berechnungen sind unabhängig voneinander, sie scheint jedoch sinnvoll, da diese Lösung transparent und einfach ist. Die Erwägungen im Kommentar zu Artikel 7 gelten demnach analog auch hier.

Eine Gemeinde mit einem StPI von 100,00 Punkten wäre somit im Hinblick auf den Ressourcenausgleich gänzlich neutral: sie bezahlt nichts und erhält nichts.



## Artikel 9

Unterschiede können nicht nur beim Steuerpotenzial bestehen, sondern auch beim Finanzbedarf. Da der gegenwärtige Finanzausgleich auch Bedarfskriterien berücksichtigt und der Verfassungsauftrag sich nicht nur auf bestehende Unterschiede bei den Ressourcen beschränkt, ist es gerechtfertigt, auch ein Instrument für den Bedarf vorzuschlagen.

Die konkrete Formulierung der Zielsetzung hängt davon ab, wie die Gemeinden, die von diesem Finanzausgleichsinstrument profitieren, definiert werden. Gemäss der gewählten Variante besteht die Zielsetzung in der teilweisen Kompensation des Bedarfs der Gemeinden, bei denen der entsprechende Index über einem gewissen Grenzwert liegt (vgl. Kap. 4 oben). Die Festlegung des Grenzwerts ist Gegenstand von Artikel 16.

## Artikel 10

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden beim Finanzbedarf werden nicht aufgrund der individuellen Gemeindeausgaben festgelegt, da dies den Anforderungen der Objektivität und Neutralität bei der Wahl des Ausgleichsinstruments nicht gerecht würde. Ausserdem würde der Bezug auf die individuellen Ausgaben einer Gemeinde einen unerwünschten Anreiz im Hinblick auf den sparsamen Umgang mit den öffentlichen Geldern bieten.

Im Entwurf wird ebenfalls darauf verzichtet, auf das Konzept der standardisierten Ausgaben oder Normlasten zurückzugreifen, da dies mit der Schaffung von sehr kostspieligen und komplexen Instrumenten auf kantonaler Ebene verbunden wäre, was kaum das Ziel der Einführung eines neuen Finanzausgleichs sein kann.

Als Lösung wird daher vorgeschlagen, repräsentative Kriterien festzulegen, für die statistische Datenreihen jährlich für alle Gemeinden des Kantons vorliegen. In den Bereichen, für die die Daten noch nicht für drei Jahre in Folge vorliegen, kommt eine Übergangsbestimmung zur Anwendung (siehe Artikel 23 und den entsprechenden Kommentar).

## Artikel 11

In diesem Artikel sind die Kriterien aufgeführt, für die man sich entschieden hat. Die Wahl dieser Kriterien war nicht einfach, da Kriterien gefunden werden mussten, für die Statistiken jährlich und für alle Gemeinden vorliegen. Ausserdem sollte wenn möglich ein signifikanter Zusammenhang zwischen diesen Kriterien und dem Finanzbedarf der Gemeinden bestehen.

Die ersten drei aufgelisteten Kriterien werden schon heute für die Berechnung der Klassifikation und der Finanzkraft verwendet. Es wird jedoch eine wichtige Änderung vorgeschlagen, was die Bevölkerungsdichte betrifft. In diesem Zusammenhang sei an die im Folgenden zitierten Ausführungen aus dem Bericht des Experten und des Lenkungsausschusses erinnert (für die in diesem Auszug erwähnten Verweise sei auf die Bibliografie des Expertenberichts «Finanzausgleichsreform 2007» verwiesen. Die genauen Angaben zu diesem Bericht finden sich unter Fussnote 1 dieser Botschaft):

«Es wird von der Hypothese ausgegangen, dass Gemeinden mit einer hohen Bevölkerungsdichte einen erhöhten Finanzbedarf haben, namentlich in den Bereichen der Sicherheit, der Strassen und des Verkehrs. Dies entspricht den Bereichen 1, Öffentliche Sicherheit, und 6, Verkehr und Übermittlungswesen, der funktionalen Gliederung

gemäss dem harmonisierten Kontenplan der Gemeinden. Gemeinden mit hoher Bevölkerungsdichte sind städtische Zentren und ihre Umgebung. Dort finden in erster Linie die Produktions-, Handels- und kulturellen Tätigkeiten statt, die mit starken Pendlerbewegungen verbunden sind. Diese Gemeinden müssen somit besondere Leistungen anbieten, was für die weiter in der Peripherie gelegenen Gemeinden, die für die Landwirtschaft oder als Wohngebiete vorgesehen sind, nicht der Fall ist.

Diese Hypothese ist neu und gerade umgekehrt zu der im gegenwärtigen System für die Berechnung des Finanzausgleichs der Gemeinden vorherrschenden Hypothese (Bilan 2002, S. 101). Als dieses Kriterium 1974 eingeführt wurde (Dafflon, 1981, S. 97), ging man davon aus, dass die peripheren, weniger dicht besiedelten Gemeinden mit strukturellen Problemen und einem Bedarf an Einrichtungen und Infrastrukturen konfrontiert seien, die besondere Aufmerksamkeit verlangten. Man musste sie deshalb finanziell unterstützen. Es wurde daher ein Verhältnis eingeführt, bei dem eine niedrige Bevölkerungsdichte grösserem Bedarf entsprach. Die geprüfte Hypothese lautete: «niedrige Dichte = hoher Bedarf» und auf finanzieller Ebene ergab sich daraus: «niedriger Finanzkraftindex = weniger hohe Beiträge oder mehr Subventionen». Somit sind Gemeinden, die zu dieser Kategorie gehörten, bis jetzt beim Finanzausgleich finanziell begünstigt gewesen. Hinzu kommt, dass sie indirekt von diesem umgekehrten Verhältnis auch im Rahmen der Finanzhilfen für Gemeindezusammenschlüsse profitiert haben.

Mit der Urbanisierung hat sich die Lage verändert und der Bedarf, vor allem im Bereich der Kommunikationsinfrastrukturen und der Dienstleistungen mit Bürgernähe, ist grösser geworden. Im neuen Finanzausgleich wird daher als plausibel erachtet, dass der Bedarf umso grösser ist, je grösser die Bevölkerungsdichte ist. Es wird jedoch, wie man sehen wird, von der Hypothese ausgegangen, dass dieses Verhältnis nicht streng proportional, sondern degressiv<sup>1</sup> ist. Dies macht eine statistische Anpassung der Serie nötig» (Bericht «Finanzausgleichsreform 2007», S. 190).

Die (im Verhältnis zum heutigen System) umgekehrte Verwendung des Kriteriums der Bevölkerungsdichte stellt insbesondere auch eine Antwort dar auf die Forderungen der Stadt Freiburg und der Hauptorte betreffend die Zentrumslasten, die sie auch für Gemeinden ausserhalb ihres eigenen Gemeindegebietes tragen. Zu beachten ist jedoch, dass die Beziehungen zwischen den Zentrumsgemeinden und den übrigen Gemeinden der Agglomeration durch interkommunale Zusammenarbeit zu regeln sind. Zu diesem Thema wird auf Kapitel 8.3 dieser Botschaft verwiesen.

Für das Kriterium der Bevölkerungsdichte könnte man sich eventuell auch auf die Fläche der Bauzonen beziehen. Dieses Kriterium ist verfügbar und wird regelmässig auf den neuesten Stand gebracht. Es würde an sich den Phänomenen der städtischen Verdichtung besser Rechnung tragen, hat allerdings auch Nachteile: Das Kriterium kann gegenwärtig nicht für alle Gemeinden verwendet werden, was den vorgesehenen Anforderungen für die zu berücksichtigten Kriterien widerspricht (gewisse Gemeinden stehen gegenwärtig noch unter dem Regime des «ländlichen Siedlungsgebiets»). Ausserdem muss man eine allfällige Verwendung dieses Kriteriums zur Wahl der begünstigten Gemeinden ins Verhältnis setzen (Art. 9 und 16 des Entwurfs), bei der weitgehend den städtischen Gemeinden Rechnung getragen wird. Gewisse Vernehmlassungsantworten hatten gefordert, dass das Mass der Dichte sich nicht an der Fläche des ganzen Territoriums, sondern nur an der Fläche der Bauzonen orientieren solle. Es wurden Berechnungen und Tests vorgenommen, aber die Ergebnisse wurden nicht

<sup>1</sup> Es wird von der Hypothese ausgegangen, dass die Grenzkosten für die Leistungserbringung im Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte (Dienstleistungen in Bürgernähe, Einrichtungen und Infrastrukturen im Zusammenhang mit einem Siedlungszentrum) abnehmend sind. Die statistische Korrektur erfolgt in der Weise, dass der natürliche Logarithmus der Gemeindedichte und nicht direkt die Gemeindedichte verwendet wird.

als schlüssig beurteilt. Dieses Kriterium wurde deshalb nicht in Betracht gezogen.

Was alternative Kriterien anbetrifft, die in der Vernehmlassung gewünscht wurden, ist zu erwähnen, dass einige Gemeinden vorgeschlagen haben, eines oder mehrere Kriterien vorzusehen, die den Bedürfnissen der ländlichen und/oder der Berggemeinden bzw. den Gemeinden mit Streusiedlungen besser entsprechen würden. Diese Vernehmlasser waren der Ansicht, dass die Bedürfnisse solcher Gemeinden mit den gewählten Kriterien ungenügend abgedeckt würden. Doch obwohl seit dem Ende des Vernehmlassungsverfahrens diesbezüglich Tests durchgeführt wurden, sieht sich der Staatsrat nicht in der Lage, als Antwort auf die geäusserte Kritik geeignete geo-topographische Kriterien vorzuschlagen, da die entsprechenden Tests keine schlüssigen Ergebnisse zeigten.

Ein ergänzender Kommentar drängt sich noch auf in Bezug auf das eventuelle Kriterium der Länge der Gemeindestrassen. Es ist daran zu erinnern, dass bei der Revision vom 14. Februar 1996 des Strassengesetzes, die im Rahmen des Massnahmenpaketes 1995–1996 der Aufgabenteilung Staat–Gemeinden erfolgte, die Aussage gemacht wurde, dass der zukünftige interkommunale Finanzausgleich unter anderem das Kriterium der Länge der Gemeindestrassen verwenden werde (*TGR* 1995, S. 2719). Der Lenkungsausschuss und sein Experte haben sich der Frage angenommen und unter anderem die Machbarkeit eines solchen Kriteriums analysiert. Der Lenkungsausschuss musste aber feststellen, dass die allfällige Verwendung dieses Kriteriums am Fehlen von aktualisierten kantonalen Statistiken über die Gemeindestrassen scheitert. Seit der neuen Aufgabenteilung im Bereich der Strassen, die am 1. Januar 1997 eingeführt wurde, gibt es keine solchen Statistiken mehr. Da eine der Anforderungen an alle Finanzausgleichskriterien, nämlich dass kantonale Statistiken pro Gemeinde bestehen müssen, nicht erfüllt ist, wurde dieses Kriterium nicht weiterverfolgt (vgl. Bericht «Finanzausgleichsreform 2007», S. 194).

Was den Beschäftigungsgrad betrifft, sei darauf hingewiesen, dass nicht die Zahl aller Beschäftigten einer Gemeinde zu einem bestimmten Zeitpunkt berücksichtigt wird, sondern nur die Vollzeitbeschäftigten oder die von der Statistik als Vollzeitbeschäftigte angerechneten Beschäftigten, d.h. solche mit einem Tätigkeitsgrad zwischen 90 und 100% der Normalarbeitszeit des Betriebes. Es wird also die statistische Definition übernommen. In diesem Zusammenhang ändert sich somit nichts im Vergleich zum geltenden System, ausser dass man in Zukunft wenn möglich jährlich auf den neuesten Stand gebrachte Daten erhalten möchte (siehe Artikel 23 des Entwurfs und den Kommentar dazu). Dieser Indikator wird im Verhältnis zur zivilrechtlichen Bevölkerung der Gemeinde berechnet.

Wie bereits heute wird das Bevölkerungswachstum über eine Zeitspanne von 10 Jahren nur zur Hälfte berücksichtigt. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass das geographische Wachstum neue Bedürfnisse mit sich bringt, namentlich in den Bereichen Infrastrukturen mit Bürgernähe, Schulen und Kommunikation. Das Wachstum zählt jedoch nur zur Hälfte, denn ein wesentlicher Teil der Infrastrukturen muss durch Kausalabgaben finanziert werden (Abwasserreinigung,

Trinkwasser, Abfälle) und wird somit nicht durch das Hauptbudget der Gemeinde finanziert. In Anbetracht dessen, dass ein Teil dieses Bedarfs durch Spezialfinanzierungen gedeckt ist, ist es gerechtfertigt, die geltende Regelung beizubehalten, d.h. den Wert, der das Bevölkerungswachstum des Kantons übersteigt, zur Hälfte zu berücksichtigen.

Was die Definition des Kriteriums «Bevölkerung» betrifft, so ist in jedem Fall die sogenannte «zivilrechtliche» Bevölkerung gemeint, auch wenn in bestimmten Fällen die sogenannte «Wohnbevölkerung» als Parameter für die Messung des Bedarfs angemessener wäre. Da jedoch die Statistik der Wohnbevölkerung nicht jedes Jahr verfügbar ist, wird systematisch die zivilrechtliche Bevölkerung verwendet, mit der Begründung, dass es besser ist, jedes Jahr eine Bevölkerungszahl auf dem neuesten Stand zur Verfügung zu haben, als einen Parameter, der alle zehn Jahre nach der eidgenössischen Volkszählung berechnet wird. Freilich ist im statistischen Jahrbuch des Staates Freiburg auch ein jährlicher Wert für die Wohnbevölkerung angegeben, aber nach Meinung von Statistikexperten weisen diese Daten nicht den Präzisionsgrad auf, der für ihre Verwendung im interkommunalen Finanzausgleich nötig wäre. Diesbezüglich weist die zivilrechtliche Bevölkerung einen höheren Präzisions- und Genauigkeitsgrad auf. Daher fällt die Wahl gegenwärtig noch auf dieses Kriterium. Aufgrund der Entwicklung der Statistiken wird man erneut darüber entscheiden können, welche Bevölkerungsstatistiken man berücksichtigen soll. Um unnötige Wiederholungen im Gesetzestext zu vermeiden, ist in Artikel 17 Abs. 1 präzisiert, dass die zivilrechtliche Bevölkerungszahl gemeint ist, wenn im Entwurf von einer Einwohner- oder Bevölkerungszahl die Rede ist.

Die unter den Buchstaben d und e vorgesehenen Kriterien sind neu. Sie haben vor allem mit dem Finanzbedarf der Gemeinden im sozialmedizinischen und im schulischen Bereich zu tun. In Anbetracht des Umfangs der Gesamtausgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit diesen Kriterien ist es gerechtfertigt, den Kriterienkatalog um diese zwei Elemente zu ergänzen. Obwohl die Gesamtheit der Gemeindeausgaben in den verschiedenen Bereichen nicht mehr für die Gewichtung der einzelnen Kriterien verwendet wird, rechtfertigt es sich doch, sie für die Auswahl der Kriterien zu berücksichtigen.

Was die Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren betrifft, muss man sich gegenwärtig noch auf die Daten der eidgenössischen Volkszählung stützen. Es ist jedoch vorgesehen, dass ab 2011 jährlich auf den neuesten Stand gebrachte Daten zur Verfügung stehen, was mehr Präzision ermöglichen wird (siehe in diesem Zusammenhang Art. 23 Abs. 1 und 2 des Entwurfs). In beiden Fällen, bei den Daten der Volkszählung oder bei der zukünftigen jährlichen Statistik, ist der Begriff der zivilrechtlichen Bevölkerung massgebend (vgl. Art. 17 Abs. 1 des Entwurfs), d.h. dass nur Betagte gezählt werden, die ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Gemeinde haben.

Für die Kinder im schulpflichtigen Alter ist zunächst zu erwähnen, dass der Vorentwurf, der Gegenstand der Vernehmlassung war, das Element der «Schulpflicht» nicht in demselben Sinn enthielt, denn damals war der Kindergarten nicht obligatorisch. Seither ist aber das Schulge-

setz (SGF 411.0.1) geändert worden, und es sieht nun in Artikel 4 Abs. 2 vor, dass die Schulpflicht elf Jahre dauert und den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule umfasst. Was den Beginn der Schulpflicht betrifft, sieht Artikel 5 Abs. 1 Folgendes vor: «Die Schulpflicht beginnt, wenn das Kind am 31. Juli das vierte Altersjahr vollendet hat.»<sup>1</sup> Zur Verwendung dieses Kriteriums im vorliegenden Entwurf sind ausserdem folgende Hinweise zu beachten:

- Massgebendes Kriterium sind die Kinder, nicht die Schüler, mithin ein bestimmtes Segment der Bevölkerung, wie auch die Betagten von 80 und mehr Jahren eine spezielle Bevölkerungsstatistik darstellen.
- Wie dies für die Betagtenstatistik auch zutrifft, können die Daten der Anzahl Kinder bereits jetzt den Volkszählungsdaten entnommen werden; der Mangel besteht darin, dass die Daten heute noch nicht jährlich aktualisiert werden.
- Der Stichtag für die Kinderstatistik ist der 31. Dezember wie dies für alle Bevölkerungsstatistiken der Fall ist. Gezählt werden also alle Kinder, die am 31. Dezember des jeweiligen Jahres das vierte Altersjahr zurückgelegt haben, dies unabhängig von der Frage, wie rasch in der betreffenden Gemeinde das zweite Kindergartenjahr eingeführt wird.
- Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen, die dieser Botschaft beiliegen, wurden die Kinder im Schulalter von 5 bis 14 Jahren gezählt, da die Analysen der statistischen Daten vor der zitierten Revision des Schulgesetzes vorgenommen wurden.
- Schliesslich erfolgt die territoriale Anknüpfung an die Wohnsitzgemeinde des Kindes gemäss der Definition der gesetzlichen Bevölkerung (vgl. Art. 17 Abs. 1 des Entwurfs).

Gewisse Vernehmlasser vertraten die Ansicht, es wäre besser, sich auf die Anzahl Klassen statt auf die Kinder- oder Schülerzahlen zu stützen, da der Kausalzusammenhang zwischen den Schullasten und den verschiedenen ursächlichen Kriterien bei den Klassen oder allenfalls den Klassen-Äquivalenten am engsten sei. Hier gilt es jedoch zu beachten, dass die Klassen im Gebiet des Schulkreises festgelegt werden, nicht in demjenigen der einzelnen Gemeinden. Ausserdem würde sich die Frage stellen, wie die Klassen-Äquivalente und die von den Gemeinden in autonomer Entscheidung eröffneten Klassen zu behandeln wären. Das entscheidende Argument besteht jedoch darin, dass der Bedarfsausgleich sich an Bedarfs- und nicht an Kostenkriterien orientiert. Der Bedarf richtet sich nach der Anzahl der Nutzniesser einer Leistung, nicht nach der Art und Weise, wie diese Leistung organisiert und finanziert wird. Es sei daran erinnert, dass man auch die Anzahl der Betagten in Betracht zieht, weil sie das Bedarfspotenzial wiedergeben, und nicht die Organisation der diversen Dienstleistungen, sei dies spitalexterne Betreuung oder Alters- und Pflegeheime; ebenso wenig fällt auch die territoriale Verteilung dieser Dienstleistung oder die Kapazitäten der verschiedenen Einrichtungen in Betracht. Solche Fragen spielen bei der Organisation und Finanzierung dieser Aufgaben eine Rolle, aber nicht

im Finanzausgleich. Aus diesen Gründen ist der Staatsrat der Auffassung, dass auf die Anzahl der Kinder im schulpflichtigen Alter abzustellen ist, nicht auf die Anzahl Klassen.

Schliesslich könnte es als wünschenswert erscheinen, die Palette der massgebenden Kriterien um ein weiteres Kriterium, das die Sozialhilfe betrifft, zu ergänzen. Aber die Verwendung der statistischen Daten, die im Rahmen der Sozialhilfestatistik zur Verfügung gestellt wurden, bedarf noch vertiefter Analysen, um zu prüfen, ob diese Zahlen für die Berechnung des Finanzausgleichs geeignet sind. Es ist also möglich, dass ein neues Sozialkriterium zu einem späteren Zeitpunkt, nach der ersten Evaluation des Gesetzes gemäss Artikel 20 des Entwurfs, berücksichtigt wird. Im Moment dient die Bevölkerungsdichte als Ersatz für die Schätzung des Bedarfs in diesem Bereich. Man geht davon aus, dass die Konzentration der sozialen Probleme in den städtischen Zonen grösser ist als im ländlichen oder weniger dicht besiedelten Gebiet.

### *Artikel 12*

Für einige Kriterien müssen die statistischen Daten für die Berechnung der entsprechenden Indizes bearbeitet und umgeformt werden. Diese Operationen sind in Artikel 12 beschrieben. Für jedes Kriterium liegt der Index aller Gemeinden des Kantons bei 100,00 Punkten. Soweit möglich werden Daten verwendet, die jährlich aktualisiert und über drei aufeinander folgende Jahre geglättet sind. Mit Artikel 23 wird für die Ausnahmen von dieser Regel eine Lösung vorgeschlagen (siehe Kommentar zu Artikel 23).

### *Artikel 13*

Die fünf Indizes in Artikel 12 werden in einem einzigen Bedarfsindex zusammengefasst, der aus diesem Grund «synthetischer» Index genannt wird. Es stellt sich die Frage, wie die einzelnen Indizes bei der Bildung des synthetischen Index gewichtet werden sollen. Eine Variante bestünde darin, sie im Verhältnis zu den Gemeindeausgaben zu gewichten, die mit den den Indizes zugrunde liegenden Bedarfskriterien zusammenhängen. Für den Vorentwurf wurde diese Methode gewählt, wobei die gewählten Ausgabengruppen ebenfalls im Vorentwurf zum Gesetz festgelegt waren. Diese Methode ergab folgende Ergebnisse (dem Vorentwurf der Vernehmlassung lagen die Gemeinderechnungen 2004 zugrunde): Bevölkerungsdichte: 21%, Beschäftigungsgrad (dieses Kriterium wurde vormals «wirtschaftliche Aktivität» genannt): 9%, Bevölkerungswachstum: 9%, Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren: 14%, Kinder im Schulalter: 47%.

Diese Gewichtungsmethode hat in der Vernehmlassung gewisse Fragen aufgeworfen: Eine Vernehmlasserin gab insbesondere zu bedenken, dass diese Methode zu Beanstandungen Anlass geben könnte mit der Begründung, dass nicht alle Gemeinden ihre Ausgaben einheitlich verbuchen würden oder dass u. U. nicht klar sei, welche Ausgaben genau in Betracht gezogen würden. Es stellte sich auch heraus, dass diese Methode nicht immer richtig verstanden wurde, da in einigen Vernehmlassungsantworten die Annahme zum Ausdruck kam, die individuellen

<sup>1</sup> Die zitierten revidierten Bestimmungen des Schulgesetzes – ASF 2008\_092 – treten am 1. August 2009 in Kraft.

Ausgaben einer Gemeinde seien für ihren Bedarfsindex massgebend.

Diese Gründe gaben den Ausschlag dafür, eine pauschale Gewichtung vorzuschlagen, die im Gesetz festgeschrieben wird. Die Ausgaben im Schulbereich sind mit Abstand der bedeutendste Sektor unter den Ausgaben, die mit den gewählten Kriterien in Zusammenhang stehen. Man kann einwenden, dass diese Gewichtung schematisch und starr erscheint, aber sie hat den wesentlichen Vorteil, dass Beanstandungen wegen der berücksichtigten Gemeindeausgaben nicht erhoben werden können. Diese Überlegung führt zu der vorgeschlagenen Gewichtung, dass jedes Kriterium mit 1 gewichtet wird, dasjenige der schulpflichtigen Kinder aber doppelt zählt. Infolgedessen sieht die Gewichtung im Entwurf so aus, dass jedes Kriterium zu einem Sechstel zählt, dasjenige der Kinder zu zwei Sechsteln (vgl. Art. 13 Abs. 2 des Entwurfs). Selbstverständlich wird auch diese Gewichtung bei der Evaluation neu beurteilt werden können und je nach Ergebnis angepasst werden können (Art. 20 des Entwurfs). Die Pflicht zur regelmässigen Evaluation relativiert auch den Nachteil der mangelnden Entwicklungsfähigkeit der gewählten Methode: die Gewichtung bleibt zwar während einer Anwendungsperiode unverändert, aber sie kann vom Gesetzgeber nach Bedarf angepasst werden.

#### **Artikel 14**

Die Umsetzung dieses Finanzausgleichsinstruments folgt derselben Logik wie die Umsetzung des Ressourcenausgleichs: zuerst wird das Volumen festgelegt, anschliessend bestimmt man die Finanzierung und schliesslich die Empfänger und die Verteilungsmodalitäten.

Im Vorentwurf war vorgeschlagen worden, die Gesamtsumme, die als Bedarfsausgleich verteilt wird, auf die Hälfte des Ressourcenausgleichs festzulegen. Dieses Verhältnis lehnt sich an das gegenwärtige Berechnungssystem für die Klassifikation und die Finanzkraft an, in welchem die Ressourcen-Kriterien zu zwei Dritteln und die Bedarfskriterien zu einem Drittel zählen. Es war in der Vernehmlassungsvorlage auch vorgesehen, dass die Verpflichtung des Staates nach oben in absoluten Zahlen begrenzt werden solle. Die Anwendung des Verhältnisses von 50% des Bedarfs- zum Ressourcenausgleich ergab für das Referenzjahr (2005) nach der damaligen Berechnungsmethode einen Betrag von 6,75 Millionen Franken.

Die Überprüfung der Berechnungen hat ebenfalls zu einer Neubeurteilung der Methode, nach welcher das Volumen des Bedarfsausgleichs festzulegen sei, geführt. Der Staatsrat kam zum Schluss, dass der neue Finanzausgleich nicht mehr mit dem alten, indirekten System, welches ausschliesslich von den Gemeinden finanziert wurde, zu verknüpfen sei. Der neu vorgeschlagene Finanzausgleich enthält ein vertikales Element, das bisher nicht existierte und das ausschliesslich vom Staat finanziert wird. Es rechtfertigt sich daher, das Volumen des Bedarfsausgleichs vom heute geltenden System und vom Ressourcenausgleich zu entkoppeln und nach eigenständigen Kriterien festzulegen.

Es wird somit vorgeschlagen, das Volumen des Bedarfsausgleichs vom Ressourcenausgleich losgelöst zu betrachten und im Gesetz zu verankern. Der Staatsrat schlägt einen Betrag vor, der über demjenigen der Vernehmlassungsvorlage liegt und vom Ressourcenausgleich unabhängig ist. Das Volumen des Bedarfsausgleichs wird

im Entwurf auf 8 Millionen Franken festgelegt. Damit auch der Bedarfsausgleich entwicklungsfähig ist, wird eine Teuerungsklausel vorgesehen, deren Modalitäten vom Staatsrat in der Verordnung präzisiert würden. Die Indexierung würde sich an folgenden Leitlinien orientieren:

- Landesindex der Konsumentenpreise: Basis Dezember 2005 = 100
- Referenzwert: das Ausgangsvolumen des Bedarfsausgleichs, d.h. 8 Millionen Franken
- Häufigkeit der Indexierung: jährlich; erstmalige Berechnung der Indexierung im Jahr 2011, auf der Basis des Landesindex der Konsumentenpreise von Dezember 2010, im Hinblick auf die Zahlung im Jahr 2012.

Absatz 4 von Artikel 14 enthält Kriterien für die periodische Überprüfung des Bedarfsausgleichsvolumens. Diese Bestimmung stellt einen Spezialfall im Rahmen der allgemeinen Pflicht zur Evaluation dar. Diese ist Gegenstand von Artikel 20 des Entwurfs, welcher übrigens einen Vorbehalt betreffend Artikel 14 Abs. 4 enthält. Es wird daher für die weiteren Erläuterungen betreffend Artikel 14 Abs. 4 auf den Kommentar von Artikel 20 verwiesen.

#### **Artikel 15**

Es ist kaum vorstellbar, in einem Bedarfsausgleichssystem eine horizontale Finanzierung (was eine Finanzierung durch die Gemeinden bedeuten würde) vorzusehen. Alle Gemeinden haben einen mehr oder weniger ausgeprägten Bedarf vorzuweisen. Es ist daher kaum vertretbar, von den Gemeinden mit weniger ausgeprägtem Finanzbedarf zu verlangen, den über dem Durchschnitt (oder einem anderen Schwellenwert) liegenden Bedarf anderer Gemeinden zu finanzieren. Nach dem Beispiel der Regelung auf Bundesebene und dem Bedarfsausgleich anderer Kantone wird im Entwurf vorgeschlagen, dass die gesamte Summe, die als Bedarfsausgleich verteilt wird, durch den Kanton finanziert wird.

#### **Artikel 16**

Es gilt über die heikle Frage zu entscheiden, wer diese Beträge erhalten soll. Es können grundsätzlich zwei Varianten in Betracht gezogen werden: entweder man entscheidet sich für eine gezielte Zuteilung der Mittel und berücksichtigt nur die Gemeinden, die einen überdurchschnittlichen Bedarf aufweisen (oder einen Bedarf, der über einem anderen Schwellenwert liegt), oder man ist der Ansicht, dass alle Gemeinden in mehr oder weniger grossem Ausmass vom Bedarfsausgleich profitieren sollen, entsprechend ihrem durch den Bedarfsindex ausgedrückten Bedarf. Aufgrund der in Artikel 9 gewählten Option der gezielten Mittelzuweisung muss in Artikel 16 festgelegt werden, über welchem Schwellenwert Gemeinden ein Anrecht auf Bedarfsausgleichsbeiträge haben. Wie beim Ressourcenausgleich, wo die Schwelle für die begünstigten Gemeinden bei einem Index von 100,00 Punkten liegt, wird in diesem Artikel auch für den Bedarfsausgleich ein Schwellenwert beim Index von 100,00 Punkten festgelegt. Somit haben alle Gemeinden mit einem Bedarfsindex über 100,00 Punkten Anrecht auf einen Teil der Gesamtsumme, der proportional ist zu ihrer mit dem Bedarfsindex gewichteten zivilrechtlichen Bevölkerung.

### **Artikel 17**

Bei Artikel 17 handelt es sich um den ersten Artikel der gemeinsamen Bestimmungen, die also für beide Ausgleichsinstrumente gelten. Es sollte eine Regelung für die Stichdaten der berücksichtigten statistischen Werte festgelegt werden. Grundsätzlich gilt das Referenzdatum der entsprechenden Statistiken, wenn es sich um bestehende Statistiken handelt. Für die Bevölkerungszahl handelt es sich um den 31. Dezember des Jahres vor dem Referenzjahr. Für die Steuererträge des Jahres «x» ist es der Stand der Veranlagungen der Steuerperiode «x», der am 30. August des Jahres «x+2» ermittelt wurde (Bsp.: die Steuerperiode 2006 entspricht dem Stand der Veranlagungen der Steuerperiode 2006 am 30. August 2008). Für die Betagten im Alter von 80 und mehr Jahren und für die Kinder im schulpflichtigen Alter ist der 31. Dezember Stichtag, wie dies für alle Bevölkerungsstatistiken der Fall ist.

Der Entwurf wurde um zwei Präzisierungen betreffend die Referenzjahre ergänzt. Absatz 3 von Artikel 17 hält fest, dass die Referenzjahre aufeinander folgen müssen. Dies bedeutet, dass es keine Lücken geben darf, dass man kein Jahr auslassen darf. Was die beiden Ausgleichsinstrumente betrifft und den Umstand, dass ihre statistischen Grundlagen nicht identisch sind, hat sich die Frage gestellt, ob ihre Referenzjahre zwingend identisch sein müssen. In diesem Fall könnte die Situation eintreten, dass man auf neuere Statistiken verzichten müsste, weil für das andere Ausgleichsinstrument die Statistiken dieser Jahre noch nicht verfügbar wären. Dies würde jedoch dem Grundsatz zuwiderlaufen, dass stets die neuesten Statistiken zu verwenden seien. Angesichts der Tatsache, dass die beiden Ausgleichsinstrumente technisch voneinander unabhängig sind, sieht Absatz 4 von Artikel 17 vor, dass die Referenzjahre für die Berechnung des Ressourcenausgleichs je nach Verfügbarkeit der neuesten statistischen Daten nicht mit den Referenzjahren des Bedarfsausgleichs übereinstimmen müssen.

### **Artikel 18**

Es ist vorgesehen, die Werte aufgrund der neuesten statistischen Daten jedes Jahr zu berechnen. Für die ordnungsgemässe Durchführung des Finanzausgleichs ist der Staatsrat zuständig, zumal mehrere Direktionen und Verwaltungseinheiten vom einen oder anderen Aspekt des Finanzausgleichs betroffen sind. Das Amt für Gemeinden wäre damit beauftragt, die Beschaffung der Daten zu koordinieren und die Berechnungen vorzunehmen, wie das im geltenden System der Fall ist.

Wie bereits heute sind die Daten Gegenstand einer Verordnung des Staatsrats, deren Elemente der Entwurf in Artikel 18 Abs. 2 auflistet. Auf diese Weise ist es möglich, alle Gemeinden aufgrund jährlich veröffentlichter Daten zu vergleichen.

Buchstabe h von Artikel 18 sieht ausserdem vor, dass die Verordnung des Staatsrats auch die Fälligkeiten der Ein- und Auszahlungen regelt. Für das neue direkte Finanzausgleichssystem ist diese Präzisierung nötig. Beim gegenwärtigen indirekten Finanzausgleich werden lediglich die Klassifikation und die Finanzkraftindizes an die Gemeinden und die Verwaltungseinheiten des Staates weitergeleitet, und je nach Art der Beteiligungen an den «gemeinsamen Töpfen», die in den Voranschlägen der Gemeinden eingestellt werden, ergeben sich auch die Fälligkeiten. Im neuen Ausgleichssystem muss man

jedoch darauf achten, dass die von den Gemeinden (für den Ressourcenausgleich) und vom Staat (für den Bedarfsausgleich) finanzierten Beträge am Fälligkeitsdatum verfügbar sind, damit die Gelder den begünstigten Gemeinden ausbezahlt werden können. Diese Fälligkeitsdaten sind also Gegenstand der jährlichen Verordnung des Staatsrats.

### **Artikel 19**

Wie bisher erhält jede Gemeinde ausserdem eine Berechnungstabelle mit den einzelnen Daten, die sie betreffen.

### **Artikel 20**

Der Grundsatz der periodischen Evaluation findet sich in fast allen neueren Gesetzen über den Finanzausgleich. Dieses Instrument erlaubt es, die Auswirkungen eines Gesetzes zu messen oder zumindest abzuschätzen und wenn nötig Anpassungen vorzuschlagen. Die Periodizität ist nicht streng auf eine bestimmte Anzahl Jahre festgelegt, die erste Auswertung muss jedoch innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten erfolgen. Diese Flexibilität erlaubt es, der Entwicklung der Situation und den von den verschiedenen am Finanzausgleich beteiligten kommunalen und kantonalen Partnern geäusserten Bedürfnissen bestmöglich Rechnung zu tragen. Bei dieser Evaluation geht es vor allem darum zu prüfen, ob die verwendeten Kriterien noch immer stichhaltig sind und ob die im Gesetz festgeschriebene Gewichtung noch befriedigt. Es ist auch möglich, dass bis dahin weitere Statistiken entwickelt wurden, die den Anforderungen des Bedarfsausgleichs gerecht werden. In diesem Zusammenhang denkt man vor allem an den Bereich der Sozialhilfe (vgl. Kommentar zu Art. 11 des Entwurfs, in fine).

Der Vorbehalt von Artikel 14 rührt daher, dass diese Bestimmung besondere Regeln zur Periodizität und zur Anpassung des Bedarfsausgleichsvolumens enthält. Das Ergebnis der Gesetzesevaluation, welche spätestens nach fünf Jahren vorzunehmen ist, wird in der Phase der Gesetzesrevision verarbeitet, die im sechsten Jahr stattfindet, aber in diesem sechsten Jahr wird das Volumen des Bedarfsausgleichs noch nach den bisherigen Regeln festgelegt. Somit würden ab dem siebten Anwendungsjahr die neuen Regeln operativ. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass es in der Phase der Evaluation und der Gesetzesrevision keine Lücke gibt.

### **Artikel 21**

Da das Inkrafttreten des neuen Gesetzes nicht im Voraus mit Sicherheit festgelegt werden kann, muss eine Regelung vorgesehen werden, die einen reibungslosen Übergang zwischen dem alten und dem neuen System gewährleistet, und mit der sich alle möglichen Szenarien bewältigen lassen. Aus diesem Grunde ist vorgesehen, die Klassifikation und den Finanzkraftindex im Jahr 2010 noch einmal zu berechnen. Zum einen scheint dies notwendig, um die Anwendung von Artikel 22 zu unterstützen (vgl. diesbezüglichen Kommentar) und zum anderen ist dies auch eine Vorsichtsmassnahme, denn das Ergebnis der Volksabstimmung über das vorliegende Gesetz ist möglicherweise erst zu einem Zeitpunkt bekannt, wenn es – bei einem negativen Ausgang der Abstimmung – für den Beginn der Berechnungen für die Klassifikation bereits zu spät wäre. Wegen diesen Überschneidungen und um für jedes Szenario vorbereitet zu sein, ist also geplant, die Klassifikation für die Jahre 2011 und 2012 noch einmal zu berechnen. Tritt jedoch das vorliegende

Gesetz wie vorgesehen auf den 1. Januar 2011 in Kraft, dann wird die Klassifikation nur noch im Rahmen von Artikel 22 des Entwurfs verwendet, d.h. im Rahmen von interkommunalen Lastenverteilern.

Für den nach dem neuen Gesetz berechneten Finanzausgleich sollten die in den Voranschlag einzustellenden Beträge mit einer Verordnung des Staatsrats nach Artikel 18 Abs. 2, die gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft tritt, festgelegt werden.

#### **Artikel 22**

Der Kanton verbietet zwar die Verwendung von Finanzausgleichskriterien für Finanztransfers zwischen sich und den Gemeinden (Art. 2 Abs. 2), geht jedoch nicht so weit, sie auch für die interkommunalen Beziehungen zu untersagen (vor allem in den Verbandsstatuten und den interkommunalen Vereinbarungen). Die Abkommen der interkommunalen Zusammenarbeit sollten jedoch angepasst und die alten Kriterien, wie Klasse oder Finanzkraftindex, durch neue Parameter ersetzt werden. Der Entwurf räumt den Gemeinden dafür eine Frist von zwei Jahren ein.

Des Weiteren muss eine Regelung vorgesehen werden für Fälle, in denen ein Abkommen der interkommunalen Zusammenarbeit nicht innerhalb der Übergangsfrist angepasst wird. Es wird vorgeschlagen, dass automatisch der Steuerpotenzialindex gelten würde. Es ist nicht empfehlenswert, für die Verteilung von interkommunalen Ausgaben den synthetischen Bedarfsindex zu wählen, da dieser auf eine gewisse Anzahl von Funktionen zurückgeht, in denen es Finanzströme zwischen dem Staat und den Gemeinden gibt. Die interkommunale Zusammenarbeit betrifft aber in den wenigsten Fällen genau die gleichen Funktionen, oder auch nur einige davon. Ausserdem ist der Bedarfsausgleich ein vertikales Instrument, wird also vom Staat finanziert. Für die Verteilung von interkommunalen Lasten erscheint es daher sachgerechter, den Steuerpotenzialindex zu verwenden, der im horizontalen Finanzausgleich anwendbar ist und der sich auf eine breite Palette von Steuereinnahmen der Gemeinden stützt.

Auf die Verteilung von Spitalausgaben unter den Gemeinden sollte der vorliegende Entwurf eigentlich keine Auswirkungen haben, denn Artikel 46 des Gesetzes vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (FSNG) (SGF 822.0.1) sieht vor, dass die Lastenverteiler im Spitalwesen auf Anfang 2010 befristet sind. Da das IFAG am 1. Januar 2011 in Kraft treten sollte, sollte es daher nicht zu Überschneidungen kommen. Aufgrund der Antwort der Direktion für Gesundheit und Soziales in der Vernehmlassung ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dass eine Verlängerung der Geltungsdauer von Artikel 46 FSNG beantragt werden wird. Mit dem Vorbehalt von Artikel 46 FSNG wird daher die Möglichkeit geboten, dass bei Bedarf im Rahmen des FSNG eine Lösung für die Verteilung der Spitallasten gefunden werden kann.

#### **Artikel 23**

Gegenwärtig sind die statistischen Daten betreffend Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren und die Kinder ab vier Jahren nicht alljährlich verfügbar (vgl. Kommentar zu Art. 11, S. 42–43), da es sich um Daten der eidgenössischen Volkszählung handelt. Auch die Informationen zu den Beschäftigten gehen aus der eidgenössischen Betriebszählung hervor, die alle fünf Jahre durchgeführt wird. Für diese drei Bereiche können daher noch keine

jährlich aktualisierten Daten verwendet werden und eine Glättung über drei aufeinander folgende Jahre ist nicht möglich. Aus diesem Grunde enthält der Entwurf eine Bestimmung, um mit dieser Abweichung vom Grundsatz der jährlichen Aktualisierung und den Datenreihen von drei aufeinander folgenden Jahren umzugehen (Art. 12).

#### **Artikel 24**

Da für bestimmte Subventionen die Regeln aufgrund dieses Gesetzes ändern, sei dies grundsätzlich oder weil ein bisheriges Ausgleichskriterium durch ein neues ersetzt wurde, (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 30 des Entwurfs), muss der Anknüpfungspunkt der neuen Regelung präzisiert werden. Zu diesem Zweck schlägt der Entwurf vor, das schriftliche oder formelle Subventionsversprechen zu berücksichtigen. So verfügt man über ein objektives und leicht feststellbares Element, um im Einzelfall bestimmen zu können, welche Regelung gilt. Im Bereich der Schulbauten würde der Staatsratsbeschluss das Subventionsversprechen darstellen. Wenn der Beschluss vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gefasst wurde, gilt der alte Satz, wurde er danach gefasst, so wird der neue Satz angewendet. Diese Regel gilt analog auch für diejenigen Subventionen, die von den Gemeinden ausgerichtet werden (vgl. Art. 39 und 40 des Entwurfs), für die aber das kantonale Recht gegenwärtig noch ein Finanzkraftkriterium vorsieht.

#### **Artikel 25**

Da das geltende System des indirekten Finanzausgleichs mit dem neuen Gesetz durch einen direkten Finanzausgleich ersetzt wird, wird das Gesetz vom 23. November 1989 über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden aufgehoben, sobald das neue Gesetz in Kraft tritt. Der Umstand, dass die Klassifikation für die Jahre 2011 und 2012 noch einmal berechnet wird, ändert nichts an der Tatsache, dass das diesbezügliche Gesetz aufgehoben wird, sobald das IFAG in Kraft tritt. Wie Artikel 21 des Entwurfs und der diesbezügliche Kommentar erläutern, hat die Neuberechnung lediglich einen Übergangszweck und bedeutet nicht, dass während zwei Jahren zwei verschiedene Finanzausgleichsgesetze anwendbar wären.

Die Tatsache, dass das Gesetz vom 23. November 1989 über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden (SGF 142.1) am 1. Januar 2011 aufgehoben wird, bedeutet nicht, dass die für die Jahre 2011 und 2012 berechneten Parameter in den interkommunalen Lastenverteilern nicht mehr angewendet werden dürften, weil das dazugehörige Gesetz nicht mehr in Kraft ist. Trotz seiner Aufhebung wird also dieses Gesetz in der Übergangsphase gemäss den Regeln von Artikel 22 des Entwurfs noch anwendbar sein.

#### **Artikel 26–40**

Mit der Einführung eines direkten Finanzausgleichssystems müssen gleichzeitig Ausgleichselemente in den übrigen Finanztransfers zwischen dem Staat und den Gemeinden beseitigt werden. Für die Artikel 26–40 wurde nach dem folgenden Grundsatz vorgegangen:

##### Subventionen des Staates

Von den Subventionen des Staates, die ein Finanzkraftkriterium vorsehen, sind drei Bereiche auf der Stufe eines formellen Gesetzes geregelt, und zwar Schulbauten, Kulturgüterschutz und Wald.

In der allgemeinen Gesetzgebung über die Subventionen ist Artikel 16 Abs. 1 des Subventionsgesetzes (SubG) (SGF 616.1) zu erwähnen, der vorsieht, dass die Subvention in der Regel entsprechend der Finanzkraft des Gestalters festgelegt wird. Artikel 8 Abs. 3 des Subventionsreglements (SubR) (SGF 616.11) präzisiert diese Bestimmung wie folgt: «Die Finanzkraft der Gemeinden bestimmt sich nach ihrem Finanzkraftindex oder ihrer Klassifizierung.»

Gemäss dem neu vorgeschlagenen System dürfen Subventionen, die der Staat den Gemeinden als Trägerinnen öffentlicher Aufgaben ausrichtet, keine Finanzkraftkriterien mehr enthalten. Dieser Grundsatz wurde in Artikel 2 Abs. 2 des Entwurfs verankert. Die kantonale Gesetzgebung ist daher an diesen Grundsatz anzupassen, was in den Artikeln 30 und 32 des Entwurfs erfolgt.

Die allgemeine Gesetzgebung über die Subventionen wird mit einem Verweis auf das IFAG angepasst, der sich insbesondere auf Artikel 2 Abs. 2 des Entwurfs bezieht. Diese Anpassung des SubG ist Gegenstand von Artikel 32 des Entwurfs.

Für die Subventionen der Spezialgesetzgebung wird vorgeschlagen, das Finanzausgleichskriterium in Bereichen, in denen die Gemeinden eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnehmen, aufzuheben, den Grundsatz aber beizubehalten, wenn die Gemeinden in gleicher Weise betroffen sind wie ein Privateigentümer. Ersteres ist z.B. bei den Schulbauten der Fall, Letzteres beim Kulturgüterschutz und beim Wald.

Im Bereich der Schulbauten sind die Empfängerinnen der Subvention öffentlich-rechtliche Gemeinwesen bzw. Körperschaften (Gemeinden oder Gemeindeverbände), die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, oder die, anders gesagt, hoheitliche Befugnisse ausüben. Für die Schulbauten sieht Artikel 30 des Entwurfs daher vor, die geltende Skala, die auf dem Finanzkraftindex basiert, durch einen einheitlichen Satz zu ersetzen. Im Entwurf wird vorgeschlagen, diesen Satz bei 12% festzulegen, was einem Finanzkraftindex von 100,00 Punkten entspricht, also einem neutralen Wert unter dem Gesichtspunkt des Finanzausgleichs. Da man sich für einen einheitlichen Satz entschieden hat, ist es im Übrigen nicht zweckmässig, für Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit einen abweichenden Satz festzulegen. Die übrigen Subventionsbedingungen würden unverändert bleiben (sie befinden sich in diesem Bereich im Übrigen fast ausschliesslich auf Reglements- und nicht auf Gesetzesstufe).

In den Bereichen des Kulturgüterschutzes und des Waldes sind die Finanzkraftkriterien auf der Stufe der Verordnung vorgesehen. Zu gegebener Zeit werden daher die entsprechenden Bestimmungen anzupassen sein, indem die bisherigen Kriterien (Klasse, Finanzkraftindex) durch ein neues Kriterium (dies könnte der Steuerpotenzialindex sein) ersetzt werden.

Allgemein wird es noch in weiteren Verordnungen Anpassungsbedarf geben, sei dies um bei Subventionen, die die Gemeinden als Trägerinnen von öffentlichen Aufgaben betreffen, das Finanzkraftkriterium zu eliminieren (z.B. bei den Beiträgen im Bereich der Feuerbekämpfung, gemäss dem Beschluss vom 29. Dezember 1967 betreffend Beitragsleistungen der Kantonalen Gebäudeversicherung an die Kosten für die Feuerschutz- und Feuerbekämpfungsmassnahmen [SGF 731.0.22], oder um ein bisheriges Finanzkraftkriterium durch ein neues zu ersetzen)

(wie dies z.B. im Bereich des Waldes bei Artikel 8 der Verordnung über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen [SGF 921.16] der Fall sein dürfte). Schliesslich wird auch Artikel 8 Abs. 3 des Subventionsreglements (SGF 616.11) anzupassen sein.

#### Subventionen der Gemeinden, die durch kantonales Recht geregelt sind

Es gibt kantonale Gesetzesbestimmungen, die Regeln enthalten, nach denen die Gemeinden gewisse Subventionen an Dritte auszurichten haben. Dies ist in folgenden zwei Bereichen der Fall: bei der Förderung des Sozialwohnbaus und beim Tourismusförderungsfonds. Wie dies bei anderen analogen Bestimmungen erfolgt ist und entsprechend der Grundphilosophie des vorliegenden Entwurfs erscheint es angezeigt, auch hier die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen und die Finanzkraftkriterien aus den entsprechenden Bestimmungen zu eliminieren. Da die Formulierungen unterschiedlich sind, werden folgende Lösungen vorgeschlagen:

- Im Bereich der Sozialwohnaufförderung sieht das entsprechende Gesetz (SGF 87.2) in seinem Artikel 8 Abs. 1 vor, dass die Subventionen der Gemeinden nach ihrer Klassifikation abgestuft werden. Hier wird die gleiche Regel vorgeschlagen wie bei den Schulbauten, nämlich den durchschnittlichen Subventionssatz zu wählen (vgl. Art. 39 des Entwurfs). Diese Regel würde aber gegebenenfalls nur auf neue Projekte, die ab dem 1. Januar 2011 subventioniert würden, angewendet. Projekte, deren Subventionierung vor dem 1. Januar 2011 begann und deren Subventionssatz daher je nach Klassifikation der Gemeinde variiert, sind von Artikel 39 des Entwurfs nicht betroffen, da die neuen Regeln gemäss Artikel 24 des Entwurfs nicht rückwirkend sind. Für die bereits subventionierten Projekte würde auch weiterhin die Klassifikation massgebend sein, die bei der Subventionszusicherung galt und die für die ganze Dauer der Subventionierung angewendet wird. Der neu vorgeschlagene Artikel 39 hat daher keine nennenswerten Auswirkungen in der Praxis, aber er muss doch formell angepasst werden, indem das Kriterium der Klassifikation eliminiert wird.
- Bei den Subventionen im Zusammenhang mit dem Tourismusförderungsfonds sieht Artikel 50 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes vom 13. Oktober 2005 über den Tourismus (TG) (SGF 951.1) gemäss dem Entwurf nicht mehr vor, dass die Subvention nach der Finanzkraft abgestuft ist (der geltende dt. Gesetzestext verwendet allerdings «finanzielle Möglichkeiten» für «capacité financière» – «Finanzkraft»). Das Reglement vom 21. Februar 2006 über den Tourismus (TR) (SGF 951.11) präzisiert die Modalitäten der Subvention in seinem Artikel 75 Abs. 2 und 3. Diese Bestimmungen werden im Rahmen der Ordnungsrevisionen im Nachgang zum vorliegenden Gesetz ebenfalls anzupassen sein.

#### Lastenverteiler

Die Lastenverteiler, die bis anhin als Verteilkriterien die mit einem Finanzkraftkriterium ganz oder teilweise gewichtete Bevölkerungszahl verwendet haben, werden insofern geändert, als inskünftig der gesamte Betrag ausschliesslich aufgrund der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl verteilt wird. Die Finanzausgleichsmassnahmen werden inskünftig aufgrund des neuen Gesetzes mit direkten und zweckungebundenen Leistungen erfolgen.

Auf rein redaktioneller Ebene hat man sich bei den Artikeln 26 bis 40 des Entwurfs dafür entschieden, die verschiedenen Formulierungen, die materiell denselben Verteilschlüssel enthalten [«entsprechend der zivilrechtlichen Bevölkerung»], zu belassen und die Bestimmungen nicht zu vereinheitlichen. Man ging davon aus, dass jeder Gesetzestext seinen besonderen Benutzerkreis hat und man sich auf ein Minimum an Anpassungen, die aufgrund der Änderung des Finanzausgleichssystems nötig sind, beschränken soll. Eine redaktionelle Vereinheitlichung aller Formulierungen rechtfertigt sich nicht. Die in Artikel 17 Abs. 1 des Entwurfs enthaltene Definition findet auf die Spezialgesetze, die in den Artikeln 26 bis 40 aufgezählt sind, keine Anwendung; daher ist die Präzisierung «zivilrechtliche» in diesem Abschnitt des Gesetzes stets zu wiederholen.

Die meisten der im Folgenden aufgeführten Erlasse sind in der Änderung des bisherigen Rechts durch den Entwurf nicht enthalten, da diese Gesetze entweder gegenwärtig revidiert werden oder sie vor bzw. zeitgleich mit dem voraussichtlichen Inkrafttreten dieses Gesetzes (gemäss Planung: 1.1.2011) geändert bzw. aufgehoben werden sollen. Hier zur Information einige Kommentare zu bestimmten Erlassen (aufgeführt nach ihrer Nummerierung in der systematischen Gesetzessammlung):

- **Obligatorischer Unterricht:** Das Schulgesetz ist gegenwärtig in den geänderten Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 29 des Entwurfs). Man muss jedoch die Entwicklung und die Planung der laufenden Totalrevision des Schulgesetzes verfolgen.
- **Spitäler:** Das Gesetz vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (FSNG) (SGF 822.0.1) ist unter der «Änderung bisherigen Rechts» nicht aufgeführt, obwohl es in Artikel 46 Abs. 3 1. Satz einen Lastenverteiler entsprechend der Finanzkraft enthält, aber dieser Lastenverteiler betrifft ausschliesslich die Gemeinden des Saanebezirks und sollte auf den 1. Januar 2010 auslaufen, also vor dem geplanten Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes. Für alle Fälle wurde in Artikel 22 Abs. 3 des Entwurfs ein Vorbehalt betreffend Artikel 46 FSNG aufgenommen, der es ermöglicht, allfällige Verlängerungen zu berücksichtigen (vgl. Kommentar zu Art. 22 Abs. 3).
- **Sozialversicherungen:**
  - Im Entwurf sind nur die Bereiche der Ergänzungsleistungen und der Familienzulagen erwähnt. Was die Ergänzungsleistungen betrifft, sieht das Gesetz zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die NFA vor, auf der Ebene der Ergänzungsleistungen zu intervenieren. Als Kompensationsmassnahme wurden mit diesem Gesetz die Gemeinden gänzlich von der Finanzierung der Ergänzungsleistungen und der entsprechenden Verwaltungskosten befreit (jedoch ohne Änderung des geltenden Gesuchs- und Entscheidungsverfahrens und der Zuständigkeiten der Gemeinden in diesem Bereich). Es handelte sich um eine provisorische Änderung, die im Rahmen einer Übergangsbestimmung (Art. 22) des Gesetzes vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erfolgte. Abgesehen davon ist der Text dieses Gesetzes, insbesondere Artikel 15, von den NFA-Anpassungen nicht betroffen. Aus diesem Grunde sollte trotz allem eine Anpassung an die Grund-

sätze dieses Gesetzes vorgesehen werden, d.h. das Kriterium der Finanzkraft sollte aus dem Verteilschlüssel entfernt werden, auch wenn es während der Geltungsdauer des erwähnten Artikels 22 keine tatsächliche Verteilung gibt. Für weitere Erläuterungen zu den NFA-Ausgleichsmassnahmen im Bereich der Ergänzungsleistungen sei auf Kapitel 7 der vorliegenden Botschaft verwiesen.

- **Individuelle AHV/IV-Leistungen:** Infolge der NFA fiel der Anteil der Kantone weg. Aus diesem Grund wurden die entsprechenden «gemeinsamen Töpfe» zwischen Kanton und Gemeinden auf den 1. Januar 2009 aufgehoben, was eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlagen nach sich zieht (besonders betroffene Bestimmung: Art. 28 des Ausführungsgesetzes vom 9. Februar 1994 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung; SGF 841.1.1).
- **Schutz der Gewässer gegen Verschmutzung und Wasserbau:** die laufenden Gesetzgebungsarbeiten in diesen Bereichen sehen die Aufhebung sowohl des Gesetzes vom 26. November über den Wasserbau (SGF 734.0.1) als auch des Ausführungsgesetzes vom 22. November 1974 zum Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (SGF 812.1) vor, was noch vor oder gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs erfolgen sollte. Aus diesem Grunde sind diese beiden Gesetze, obwohl sie Subventionen mit Finanzausgleichskriterien enthalten, im vorliegenden Entwurf nicht aufgeführt.

#### **Artikel 41**

Für den Ressourcenausgleich, der ausschliesslich durch die Gemeinden finanziert wird, stellt sich die Frage des Finanzreferendums nicht. Für den Bedarfsausgleich muss die Frage des Finanzreferendums jedoch geprüft werden.

Der Entwurf ist mit einer neuen, kantonalen Ausgabe verbunden. Artikel 14 des Entwurfs sieht vor, dass das Total der jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilenden Summe für die sechs ersten Anwendungsjahre des Gesetzes einem Betrag von 8 Millionen Franken entspricht, der jährlich der Teuerung angepasst wird (Art. 6). Dieser Betrag wird vom Staat finanziert (Art. 15).

Für die Bestimmung des Referendumsbetrags ist Artikel 45 KV massgebend. Laut Buchstabe b dieser Bestimmung unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, der Volksabstimmung (obligatorisches Referendum).

Für neue, wiederkehrende Ausgaben gilt Artikel 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) (SGF 610.1). Gemäss dieser Bestimmung müssen für neue, wiederkehrende Ausgaben die ersten fünf Jahre der Geltungsdauer des Gesetzes berücksichtigt werden, was vorliegend einer neuen Ausgabe von 40 Millionen Franken entspricht. Gemäss der Verordnung des Staatsrats vom 26. Mai 2009 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) ist der Schwellenwert für das obligatorische Referendum gegenwärtig 31 749 208.94 Franken (was 1% der Ausgaben der Staatsrechnung 2008 entspricht). Folglich muss über



den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf von Rechts wegen eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

Geht man davon aus, dass der Grosse Rat das Gesetz gegen Ende des Jahres 2009 verabschieden dürfte, kann man eine Volksabstimmung in der ersten Hälfte des Jahres 2010 in Betracht ziehen.

#### **Artikel 42**

Der Staatsrat wird das Datum für das Inkrafttreten nach der Volksabstimmung festlegen. Geht man davon aus, dass das Gesetz angenommen wird, könnte man sich vorstellen, dass es am 1. Januar 2011 in Kraft tritt, gleichzeitig mit dem Ende der dreijährigen, durch das Gesetz zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die NFA festgelegten Übergangsfrist. Dadurch, dass das Gesetz über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes in Kraft ist, lässt sich das Risiko einer allfälligen Lücke vermeiden. Die Finanzkraftindizes und die Klassifikation werden somit bis zum Inkrafttreten der Systemänderung berechnet und in den «gemeinsamen Töpfen» angewendet, aber für die Vor-

schläge 2011 würden sie unter Vorbehalt von Artikel 22 des Entwurfs nicht mehr verwendet.

Der Staatsrat beabsichtigt, die beiden Instrumente des Finanzausgleichs miteinander in Kraft zu setzen (vgl. Kommentar von Kap. 4 dieser Botschaft), ohne dass dies explizit im Gesetz erwähnt ist.

Es muss ausserdem beachtet werden, dass die Verordnung des Staatsrats (Art. 18 Abs. 2) sowie die Verordnungsrevisionen der Spezialgesetzgebung gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft treten, und dass die Arbeiten zur Anpassung der EDV-Programme innert nützlicher Frist abgeschlossen werden können (vgl. Kommentar von Kap. 5 in fine).

#### **14. DIE TABELLEN DER FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN**

Die Erläuterungen zu diesen Tabellen finden sich in Kapitel 6.2 dieser Botschaft.

\_\_\_\_\_

## Finanzielles Ergebnis des Gesetzesentwurfs (Grundlage 2007)

### Vergleich Klassifikation / Finanzausgleich : Analyse der Nettoergebnisse

BN	Gemeinden	Aktuelles System			Neu vorgeschlagenes System					
		1 Klassifikation			2 "Gemeins. Töpfe"	3 Ressourcenausgleich		4 Bedarfsausgleich		5 Total Nettoergebnis
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Saldo 2 + 3 + 4
		Finanz- kraftindex	Klasse	Finanzielles Ergebnis	Finanzielles Ergebnis	Index STPI	Finanzielles Ergebnis	Index SBI	Finanzielles Ergebnis	
Begünstigte (+) Beitragspflichtige (-)	Entlastete Gem. (+) Belastete Gem. (-)			Begünstigte (+) Beitragspflichtige (-)	Gemeinden SBI > 100 Begünstigte (+)		Posit. Nettoergebnis (+) Negat. Nettoergebnis (-)			
2004	Bussy	80.25	6	122'797	-122'797	77.50	62'035	96.50	0	-60'762
2005	Châbles	89.59	5	119'805	-119'805	87.43	63'257	108.03	34'034	-22'513
2008	Châtillon	104.26	3	-27'057	27'057	92.43	21'074	81.48	0	48'131
2009	Cheiry	73.17	6	124'185	-124'185	55.43	132'880	93.54	0	8'695
2010	Cheyres	98.63	4	48'529	-48'529	107.16	-54'273	86.86	0	-102'802
2011	Cugy	93.89	4	69'018	-69'018	85.27	162'665	98.99	0	93'647
2013	Domdidier	93.14	4	106'956	-106'956	94.76	104'219	105.78	129'249	126'512
2014	Dompierre	81.24	5	138'515	-138'515	67.04	195'099	96.64	0	56'584
2015	Estavayer-le-Lac	105.56	3	-536'218	536'218	105.93	-232'044	112.59	275'194	579'368
2016	Fétigny	78.85	6	285'134	-285'134	68.92	206'735	100.68	41'003	-37'396
2017	Font	96.16	4	26'022	-26'022	84.16	44'093	90.68	0	18'072
2022	Gletterens	92.89	4	39'025	-39'025	102.59	-15'444	97.49	0	-54'469
2024	Léchelles	88.07	5	109'516	-109'516	85.01	72'985	92.88	0	-36'531
2025	Lully	90.44	4	48'817	-48'817	79.73	141'987	93.88	0	93'170
2027	Ménières	84.95	5	65'768	-65'768	82.79	44'926	96.54	0	-20'842
2029	Montagny	80.83	5	392'308	-392'308	70.56	498'398	101.14	102'980	209'071
2033	Morens	77.71	6	49'848	-49'848	66.84	40'292	94.48	0	-9'556
2034	Murist	73.68	6	184'087	-184'087	66.72	141'960	96.15	0	-42'127
2035	Nuvilly	78.29	6	120'094	-120'094	65.18	99'618	108.78	18'939	-1'538
2038	Prévondavaux	80.52	6	20'626	-20'626	66.06	17'838	85.71	0	-2'788
2039	Rueyres-les-Prés	89.60	5	64'641	-64'641	74.82	61'188	93.95	0	-3'453
2040	Russy	79.04	6	78'014	-78'014	72.88	50'246	102.00	11'575	-16'193
2041	Saint-Aubin	89.31	5	267'521	-267'521	81.04	218'468	96.94	0	-49'053
2043	Sévaz	90.50	4	15'177	-15'177	105.94	-10'382	92.44	0	-25'560
2044	Surpierre	77.13	6	103'949	-103'949	69.42	77'194	88.65	0	-26'755
2045	Vallon	76.55	6	109'952	-109'952	68.46	82'896	97.83	0	-27'056
2047	Villeneuve	76.01	6	102'309	-102'309	66.19	81'565	97.52	0	-20'745
2049	Vuissens	73.98	6	57'567	-57'567	78.27	29'770	112.26	9'540	-18'257
2050	Les Montets	84.01	5	231'700	-231'700	72.75	268'119	98.55	0	36'419
2051	Delley-Portalban	99.65	4	34'604	-34'604	101.28	-8'580	85.37	0	-43'184
2052	Vernay	80.33	6	351'056	-351'056	65.81	283'973	102.92	51'145	-15'938

## Finanzielles Ergebnis des Gesetzesentwurfs (Grundlage 2007)

### Vergleich Klassifikation / Finanzausgleich : Analyse der Nettoergebnisse

- 51 -

BN	Gemeinden	Aktuelles System			Neu vorgeschlagenes System					
		1 Klassifikation			2 "Gemeins. Töpfe"	3 Ressourcenausgleich		4 Bedarfsausgleich		5 Total Nettoergebnis
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Saldo 2 + 3 + 4
		Finanz- kraftindex	Klasse	Finanzielles Ergebnis	Finanzielles Ergebnis	Index	Finanzielles Ergebnis	Index	Finanzielles Ergebnis	Posit. Nettoergebnis (+)
Begünstigte (+)	Entlastete Gem. (+)			Begünstigte (+)	Gemeinden SBI > 100		Negat. Nettoergebnis (-)			
		Beitragspflichtige (-)	Belastete Gem. (-)	StPI	Beitragspflichtige (-)	SBI	Begünstigte (+)			
2061	Auboranges	77.75	6	92'003	-92'003	68.18	69'095	103.69	13'593	-9'315
2063	Billens-Hennens	75.95	6	215'439	-215'439	66.83	173'745	151.02	47'579	5'885
2066	Chapelle (Glâne)	91.34	4	9'343	-9'343	94.83	10'238	97.25	0	895
2067	Le Châtelard	63.38	6	129'694	-129'694	56.89	131'111	101.22	17'886	19'303
2068	Châtonnaye	77.07	6	220'765	-220'765	70.19	156'666	102.37	34'108	-29'992
2072	Ecublens	81.33	5	57'084	-57'084	71.60	67'047	84.46	0	9'962
2079	Grangettes	68.66	6	45'270	-45'270	66.05	38'909	96.96	0	-6'361
2086	Massonnens	73.37	6	149'481	-149'481	61.07	142'229	92.82	0	-7'253
2087	Mézières	78.02	6	332'866	-332'866	64.14	291'061	106.78	53'062	11'257
2089	Montet (Glâne)	84.99	5	77'023	-77'023	76.21	64'361	89.81	0	-12'661
2096	Romont	102.51	3	-491'509	491'509	91.59	297'506	104.48	225'706	1'014'722
2097	Rue	79.43	6	420'479	-420'479	69.11	306'914	88.69	0	-113'564
2099	Siviriez	76.42	6	694'330	-694'330	129.98	-496'396	106.72	108'224	-1'082'503
2102	Ursy	89.16	5	311'356	-311'356	95.65	60'057	100.36	85'438	-165'861
2111	Villaz-Saint-Pierre	85.90	5	183'681	-183'681	86.17	108'783	100.94	49'269	-25'628
2112	Vuarmarens	75.74	6	213'857	-213'857	58.61	206'871	97.61	0	-6'986
2113	Vuisternens-devant-Romont	76.82	6	647'910	-647'910	65.55	545'514	103.42	98'337	-4'059
2114	Villorsonnens	73.92	6	416'397	-416'397	65.62	345'071	91.73	0	-71'326
2115	Torny	85.84	5	146'558	-146'558	74.18	160'392	91.46	0	13'834
2116	La Folliaz	76.81	6	316'907	-316'907	67.84	247'463	94.06	0	-69'444
2121	Haut-Intyamon	75.16	6	514'062	-514'062	67.71	397'523	91.84	0	-116'538
2122	Pont-en-Ogoz	88.71	5	306'797	-306'797	82.81	227'757	92.35	0	-79'040
2123	Botterens	88.55	5	85'945	-85'945	78.75	84'216	87.84	0	-1'729
2124	Broc	91.58	4	70'876	-70'876	83.97	294'807	100.01	114'324	338'254
2125	Bulle	109.35	3	-1'896'600	1'896'600	109.98	-1'391'523	106.49	929'740	1'434'816
2126	Cerniat	69.35	6	128'271	-128'271	60.56	118'608	71.96	0	-9'663
2127	Charmey	87.72	5	335'125	-335'125	94.68	76'998	103.07	91'810	-166'318
2128	Châtel-sur-Montsalvens	101.99	3	-26'718	26'718	99.29	1'316	68.11	0	28'034
2129	Corbières	93.39	4	16'429	-16'429	93.34	22'027	92.61	0	5'598
2130	Crésuz	117.55	3	-40'639	40'639	127.14	-65'577	67.19	0	-24'938
2131	Echarlens	98.10	4	44'416	-44'416	86.77	73'278	89.71	0	28'862

## Finanzielles Ergebnis des Gesetzesentwurfs (Grundlage 2007)

### Vergleich Klassifikation / Finanzausgleich : Analyse der Nettoergebnisse

BN	Gemeinden	Aktuelles System			Neu vorgeschlagenes System					
		1 Klassifikation			2 "Gemeins. Töpfe"	3 Ressourcenausgleich		4 Bedarfsausgleich		5 Total Nettoergebnis
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Saldo 2 + 3 + 4
		Finanz- kraftindex	Klasse	Finanzielles Ergebnis	Finanzielles Ergebnis	Index	Finanzielles Ergebnis	Index	Finanzielles Ergebnis	Posit. Nettoergebnis (+)
Begünstigte (+)	Entlastete Gem. (+)			Begünstigte (+)	Gemeinden SBI > 100		Negat. Nettoergebnis (-)			
		Beitragspflichtige (-)	Belastete Gem. (-)	StPI	Beitragspflichtige (-)	SBI	Begünstigte (+)			
2134	Grandvillard	84.20	5	133'526	-133'526	81.59	103'416	98.19	0	-30'110
2135	Gruyères	89.04	5	340'551	-340'551	89.12	155'748	97.36	0	-184'803
2137	Hauteville	82.70	5	105'597	-105'597	72.06	129'519	81.60	0	23'923
2138	Jaun	66.13	6	260'412	-260'412	55.43	274'180	104.97	39'107	52'876
2140	Marsens	88.07	5	331'468	-331'468	85.27	195'293	116.79	92'952	-43'223
2143	Morlon	99.05	4	22'024	-22'024	90.75	47'345	92.53	0	25'321
2145	Le Pâquier	88.62	5	212'826	-212'826	79.15	188'313	112.10	61'573	37'060
2147	Pont-la-Ville	90.84	4	31'911	-31'911	90.03	46'289	96.67	0	14'377
2148	Riaz	91.76	4	71'064	-71'064	89.50	174'312	93.93	0	103'248
2149	La Roche	107.42	3	-162'234	162'234	107.39	-83'265	115.93	82'714	161'683
2152	Sâles	79.95	6	472'099	-472'099	72.06	316'619	109.17	75'125	-80'355
2153	Sorens	84.53	5	177'840	-177'840	73.82	194'010	105.88	49'978	66'149
2155	Vaulruz	81.08	5	191'524	-191'524	73.04	212'562	93.62	0	21'038
2159	Villarvolard	85.30	5	55'552	-55'552	70.83	67'350	91.84	0	11'798
2160	Vuadens	85.99	5	359'750	-359'750	78.43	332'499	106.24	102'666	75'415
2162	Bas-Intyamon	78.03	6	373'934	-373'934	70.37	267'547	97.61	0	-106'387
2171	Arconciel	105.39	3	-80'172	80'172	99.69	1'882	79.84	0	82'054
2172	Autafond	70.93	6	24'649	-24'649	60.89	23'925	90.97	0	-725
2173	Autigny	84.27	5	132'027	-132'027	73.29	148'431	90.48	0	16'404
2174	Avry	126.36	2	-396'765	396'765	143.13	-558'044	96.04	0	-161'278
2175	Belfaux	103.85	3	-262'702	262'702	87.34	250'188	95.96	0	512'890
2177	Chénens	86.26	5	122'035	-122'035	72.96	141'427	102.07	32'685	52'077
2179	Chésopelloz	202.47	1	-53'658	53'658	222.20	-120'426	84.90	0	-66'767
2183	Corminboeuf	125.46	2	-499'381	499'381	126.72	-463'737	90.33	0	35'643
2184	Corpataux-Magnedens	90.17	4	55'275	-55'275	76.43	195'562	94.98	0	140'287
2185	Corserey	79.13	6	107'214	-107'214	69.33	79'536	85.74	0	-27'678
2186	Cottens	91.94	4	84'506	-84'506	80.59	190'456	109.61	65'317	171'267
2189	Ependes	97.61	4	37'515	-37'515	89.47	94'926	99.77	0	57'411
2192	Farvagny	87.70	5	390'044	-390'044	76.92	383'282	108.01	111'433	104'671
2194	Ferpicloz	237.62	1	-117'386	117'386	676.32	-1'125'983	88.84	0	-1'008'597
2196	Fribourg	137.02	2	-6'758'586	6'758'586	120.07	-5'747'500	112.13	1'965'879	2'976'965

## Finanzielles Ergebnis des Gesetzesentwurfs (Grundlage 2007)

### Vergleich Klassifikation / Finanzausgleich : Analyse der Nettoergebnisse

BN	Gemeinden	Aktuelles System			Neu vorgeschlagenes System						
		1 Klassifikation			2 "Gemeins. Töpfe"	3 Ressourcenausgleich		4 Bedarfsausgleich		5 Total Nettoergebnis	
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Saldo 2 + 3 + 4	
		Finanz- kraftindex	Klasse	Finanzielles Ergebnis	Finanzielles Ergebnis	Index StPI	Finanzielles Ergebnis	Index SBI	Finanzielles Ergebnis	Posit. Nettoergebnis (+) Negat. Nettoergebnis (-)	
Begünstigte (+) Beitragspflichtige (-)	Entlastete Gem. (+) Belastete Gem. (-)			Begünstigte (+) Beitragspflichtige (-)	Gemeinden SBI > 100 Begünstigte (+)						
2197	Givisiez	147.49	2	-325'634	325'634	165.32	-1'456'919	108.79	155'470	-975'816	
2198	Granges-Paccot	135.83	2	-677'337	677'337	156.83	-1'080'213	102.38	123'177	-279'699	
2200	Grolley	95.12	4	59'713	-59'713	82.30	235'076	97.31	0	175'362	
2206	Marly	118.73	2	-1'979'907	1'979'907	107.00	-440'404	96.20	0	1'539'503	
2208	Matran	111.03	3	-158'133	158'133	107.87	-97'140	105.21	81'012	142'006	
2211	Neyruz	111.50	3	-204'793	204'793	99.57	7'080	95.32	0	211'873	
2213	Noréaz	84.51	5	107'285	-107'285	76.05	105'441	97.70	0	-1'844	
2216	Pierrafortscha	168.48	1	-67'180	67'180	168.13	-85'237	98.48	0	-18'057	
2217	Ponthaux	83.98	5	126'230	-126'230	74.42	124'738	89.52	0	-1'492	
2220	Le Mouret	93.07	4	114'609	-114'609	82.18	428'945	98.02	0	314'336	
2221	Prez-vers-Noréaz	93.50	4	44'378	-44'378	80.57	143'955	98.05	0	99'578	
2222	Rossens	101.81	3	-150'939	150'939	95.66	44'720	94.87	0	195'660	
2223	Le Glèbe	81.59	5	217'801	-217'801	76.06	215'737	98.49	0	-2'064	
2225	Senèdes	95.21	4	6'789	-6'789	86.77	13'790	88.29	0	7'001	
2226	Treyvaux	76.52	6	487'951	-487'951	66.38	397'167	100.88	72'708	-18'075	
2228	Villars-sur-Glâne	156.42	1	-4'210'128	4'210'128	151.36	-4'482'048	110.55	596'120	324'200	
2230	Villarsel-sur-Marly	107.17	3	-7'183	7'183	82.93	12'355	85.88	0	19'538	
2231	Vuisternens-en-Ogoz	82.29	5	163'246	-163'246	70.74	195'154	98.96	0	31'908	
2233	Hauterive	86.75	5	425'591	-425'591	83.22	286'595	96.15	0	-138'996	
2234	La Brillaz	94.06	4	101'841	-101'841	84.84	200'367	90.04	0	98'526	
2235	La Sonnaz	92.08	4	42'739	-42'739	86.58	108'019	96.63	0	65'281	
2243	Barberêche	110.01	3	-68'971	68'971	95.09	21'937	96.35	0	90'908	
2244	Büchslen	112.99	3	-21'511	21'511	127.35	-35'157	78.52	0	-13'646	
2250	Courgevaux	101.02	3	-114'206	114'206	111.89	-115'077	106.97	63'796	62'925	
2251	Courlevon	93.42	4	14'231	-14'231	94.98	12'194	94.59	0	-2'037	
2254	Courtepin	94.23	4	143'329	-143'329	82.97	422'741	103.25	159'113	438'526	
2257	Cressier	138.51	2	-222'763	222'763	190.39	-616'559	107.66	44'630	-349'167	
2258	Fräschels	94.66	4	17'394	-17'394	89.37	45'066	92.87	0	27'673	
2259	Galmiz	90.45	4	25'271	-25'271	89.57	53'649	98.85	0	28'378	
2260	Gempenach	82.19	5	63'742	-63'742	75.16	65'489	92.86	0	1'747	
2261	Greng	232.88	1	-90'658	90'658	497.88	-569'383	82.34	0	-478'725	

## Finanzielles Ergebnis des Gesetzesentwurfs (Grundlage 2007)

### Vergleich Klassifikation / Finanzausgleich : Analyse der Nettoergebnisse

BN	Gemeinden	Aktuelles System			Neu vorgeschlagenes System							
		1 Klassifikation			2 "Gemeins. Töpfe"		3 Ressourcenausgleich		4 Bedarfsausgleich		5 Total Nettoergebnis	
		2007			2007		2004-2006		2005-2007		Saldo 2 + 3 + 4	
		Finanzkraftindex	Klasse	Finanzielles Ergebnis		Finanzielles Ergebnis		Index StPI	Finanzielles Ergebnis		Index SBI	Finanzielles Ergebnis
Begünstigte (+)	Beitragspflichtige (-)			Entlastete Gem. (+)	Belastete Gem. (-)	Begünstigte (+)	Beitragspflichtige (-)		Gemeinden SBI > 100	Begünstigte (+)		
2262	Gurmels	88.16	5	739'265	-739'265	79.14	662'193	97.11	0	-77'072		
2264	Jeuss	90.03	4	17'473	-17'473	77.64	82'260	121.08	26'162	90'949		
2265	Kerzers	97.17	4	208'848	-208'848	91.94	305'102	100.34	229'589	325'843		
2266	Kleinbösing	104.88	3	-67'336	67'336	101.67	-8'227	80.68	0	59'110		
2270	Lurtigen	79.67	6	64'192	-64'192	70.07	46'415	88.74	0	-17'778		
2271	Meyriez	133.94	2	-173'900	173'900	130.74	-161'211	116.83	36'746	49'435		
2272	Misery-Courtion	83.84	5	273'171	-273'171	71.59	320'967	93.49	0	47'796		
2274	Muntelier	152.23	2	-245'749	245'749	182.97	-633'451	94.59	0	-387'702		
2275	Murten	114.59	3	-654'215	654'215	115.00	-751'030	106.83	326'775	229'960		
2276	Ried bei Kerzers	95.94	4	43'286	-43'286	102.27	-17'261	96.42	0	-60'548		
2277	Salvenach	87.52	5	102'192	-102'192	86.97	54'544	103.19	26'094	-21'554		
2278	Ulmiz	76.83	6	146'143	-146'143	86.35	47'756	124.85	26'200	-72'186		
2279	Villarepos	90.60	4	23'444	-23'444	83.82	73'074	94.94	0	49'630		
2280	Bas-Vully	108.81	3	-196'728	196'728	112.21	-190'111	100.37	95'334	101'952		
2281	Haut-Vully	132.89	2	-345'716	345'716	153.98	-581'931	89.66	0	-236'214		
2283	Wallenried	91.75	4	15'659	-15'659	89.16	37'834	91.78	0	22'175		
2291	Alterswil	84.79	5	383'110	-383'110	75.39	405'600	94.80	0	22'490		
2292	Brünisried	84.89	5	122'104	-122'104	68.36	158'401	95.11	0	36'297		
2293	Düdingen	105.44	3	-557'004	557'004	106.21	-379'743	91.87	0	177'261		
2294	Giffers	90.32	4	54'270	-54'270	75.21	296'295	92.67	0	242'026		
2295	Bösingen	96.44	4	141'669	-141'669	90.31	274'669	94.95	0	133'000		
2296	Heitenried	81.81	5	248'705	-248'705	67.05	342'138	98.32	0	93'433		
2298	Oberschrot	79.50	6	363'505	-363'505	60.74	348'430	114.39	61'347	46'272		
2299	Plaffeien	77.16	6	670'214	-670'214	77.44	368'308	94.46	0	-301'906		
2300	Plasselb	82.94	5	201'632	-201'632	73.72	227'812	84.57	0	26'179		
2301	Rechthalten	93.48	4	37'410	-37'410	80.74	175'221	81.64	0	137'811		
2302	St. Antoni	85.57	5	375'584	-375'584	77.04	379'509	85.99	0	3'925		
2303	St. Silvester	81.45	5	182'196	-182'196	64.22	285'141	91.97	0	102'945		
2304	St. Ursen	79.93	6	439'078	-439'078	71.23	306'387	100.41	64'464	-68'226		
2305	Schmitten	113.29	3	-402'860	402'860	114.25	-432'512	102.55	189'485	159'833		
2306	Tafers	101.09	3	-314'158	314'158	98.86	25'661	111.06	153'017	492'836		

**Finanzielles Ergebnis des Gesetzesentwurfs (Grundlage 2007)**

**Vergleich Klassifikation / Finanzausgleich : Analyse der Nettoergebnisse**

BN	Gemeinden	Aktuelles System			Neu vorgeschlagenes System					
		1 Klassifikation			2 "Gemeins. Töpfe"	3 Ressourcenausgleich		4 Bedarfsausgleich		5 Total Nettoergebnis
		2007			2007	2004-2006		2005-2007		Saldo 2 + 3 + 4
		Finanz- kraftindex	Klasse	Finanzielles Ergebnis	Finanzielles Ergebnis	Index	Finanzielles Ergebnis	Index	Finanzielles Ergebnis	SBI
Begünstigte (+) Beitragspflichtige (-)	Entlastete Gem. (+) Belastete Gem. (-)			Begünstigte (+) Beitragspflichtige (-)	Gemeinden SBI > 100 Begünstigte (+)					
2307	Tentlingen	99.77	4	49'774	-49'774	88.93	114'464	93.62	0	64'690
2308	Ueberstorf	97.54	4	98'481	-98'481	90.04	197'050	88.41	0	98'569
2309	Wünnewil-Flamatt	97.25	4	194'374	-194'374	86.04	609'445	95.02	0	415'071
2310	Zumholz	74.86	6	151'027	-151'027	56.77	159'423	94.68	0	8'396
2321	Attalens	95.50	4	144'515	-144'515	102.03	-47'934	103.58	149'147	-43'302
2323	Bossonnens	86.10	5	238'292	-238'292	80.69	200'478	97.95	0	-37'814
2325	Châtel-Saint-Denis	104.36	3	-507'681	507'681	110.24	-444'232	99.48	0	63'450
2328	Granges	98.17	4	45'079	-45'079	96.93	19'707	93.81	0	-25'372
2333	Remaufens	86.35	5	157'552	-157'552	78.98	145'638	98.13	0	-11'914
2335	Saint-Martin	83.04	5	170'932	-170'932	78.61	160'730	102.43	46'708	36'506
2336	Semsaies	79.18	6	374'736	-374'736	73.79	238'505	91.64	0	-136'231
2337	Le Flon	74.08	6	358'385	-358'385	60.51	327'329	101.58	50'741	19'685
2338	La Verrerie	73.60	6	352'631	-352'631	61.40	324'587	99.52	0	-28'044
<b>Total</b>				<b>0</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>8'000'000</b>		<b>8'000'000</b>

## Loi

du

### sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 133 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 7 juillet 2009;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### CHAPITRE PREMIER

##### Principes

###### Art. 1 Objet

La présente loi instaure une péréquation financière directe entre les communes.

###### Art. 2 Système de péréquation

<sup>1</sup> Les effets péréquatifs sont réalisés au moyen de deux instruments distincts, qui sont la péréquation des ressources et la péréquation des besoins.

<sup>2</sup> Les subventions cantonales octroyées par l'Etat aux communes en tant que collectivités chargées de tâches publiques et les participations de celles-ci à des dépenses cantonales ainsi que les répartitions de dépenses communales effectuées par l'Etat n'utilisent pas de critères de péréquation financière.

<sup>3</sup> Les montants de péréquation versés aux communes bénéficiaires conformément à la présente loi leur sont accordés sans affectation.

## Gesetz

vom

### über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG)

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 133 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 7. Juli 2009;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### 1. KAPITEL

##### Grundsätze

###### Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz schafft einen direkten Finanzausgleich unter den Gemeinden.

###### Art. 2 Ausgleichssystem

<sup>1</sup> Die Ausgleichswirkungen werden mit zwei gesonderten Instrumenten erzielt, dem Ressourcenausgleich und dem Bedarfsausgleich.

<sup>2</sup> Für die Beiträge des Kantons an die Gemeinden in ihrer Funktion als Körperschaften, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, für die Beteiligung der Gemeinden an Ausgaben des Kantons und für die Aufteilung von Gemeindeausgaben durch den Kanton werden keine Finanzausgleichskriterien verwendet.

<sup>3</sup> Die Beträge an die Gemeinden, die nach diesem Gesetz begünstigt sind, werden ohne Zweckbindung ausgerichtet.



## CHAPITRE 2

### Péréquation des ressources

#### Art. 3 Objectif

La péréquation des ressources a pour objectif de compenser partiellement les disparités du potentiel fiscal des communes.

#### Art. 4 Potentiel fiscal

Le potentiel fiscal au sens de la présente loi correspond, pour chaque commune, au total des rendements par habitant des ressources fiscales suivantes:

- a) l'impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques;
- b) l'impôt cantonal de base sur la fortune des personnes physiques;
- c) l'impôt cantonal sur les prestations en capital;
- d) la part communale de l'impôt à la source;
- e) l'impôt cantonal de base sur le bénéfice des personnes morales;
- f) l'impôt cantonal de base sur le capital des personnes morales;
- g) la contribution immobilière, calculée au taux de 3‰ sur le total des valeurs fiscales déterminées par le Service chargé de l'administration des impôts directs pour les immeubles sis sur le territoire communal appartenant aux personnes physiques et aux personnes morales;
- h) la part communale de l'impôt sur les véhicules.

#### Art. 5 Indice du potentiel fiscal

<sup>1</sup> L'indice du potentiel fiscal de chaque commune résulte des opérations de calcul suivantes:

- a) pour chaque commune, il est calculé, par année de référence, le rendement par habitant de chaque type de ressources fiscales prévues à l'article 4 de la présente loi;
- b) pour les trois années de référence, il est établi la moyenne annuelle, par commune et type de ressources;
- c) les rendements cumulés de toutes les communes sont divisés par le chiffre de la population du canton;
- d) pour chaque commune, il est calculé le rapport entre ses rendements moyens découlant de la lettre b du présent article et les rendements moyens du canton découlant de la lettre c du présent article;

## 2. KAPITEL

### Ressourcenausgleich

#### Art. 3 Ziel

Ziel des Ressourcenausgleichs ist es, die Unterschiede im Steuerpotenzial der Gemeinden teilweise auszugleichen.

#### Art. 4 Steuerpotenzial

Das Steuerpotenzial im Sinne dieses Gesetzes entspricht für jede Gemeinde der Summe ihrer Pro-Kopf-Erträge folgender Steuereinnahmen:

- a) einfache Kantonssteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen;
- b) einfache Kantonssteuer auf dem Vermögen der natürlichen Personen;
- c) Kantonssteuer auf den Kapitaleistungen;
- d) Gemeindeanteil an der Quellensteuer;
- e) einfache Kantonssteuer auf dem Gewinn der juristischen Personen;
- f) einfache Kantonssteuer auf dem Kapital der juristischen Personen;
- g) Liegenschaftssteuer zu einem Steuersatz von 3‰ auf der Summe der Steuerwerte der im Gemeindegebiet gelegenen Liegenschaften der natürlichen und juristischen Personen; die Steuerwerte werden vom Amt festgelegt, das für die Verwaltung der direkten Steuern zuständig ist;
- h) Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer.

#### Art. 5 Steuerpotenzialindex

<sup>1</sup> Der Steuerpotentialindex jeder Gemeinde ergibt sich aus den folgenden Rechenoperationen:

- a) Für jede Gemeinde wird pro Referenzjahr für jede in Artikel 4 dieses Gesetzes vorgesehene Steuereinnahme der Ertrag pro Einwohner berechnet.
- b) Für die drei Referenzjahre wird der Jahresdurchschnitt pro Gemeinde und pro Art der Steuereinnahme bestimmt.
- c) Die kumulierten Erträge aller Gemeinden werden durch die Bevölkerungszahl des Kantons geteilt.
- d) Für jede Gemeinde wird das Verhältnis zwischen den durchschnittlichen Erträgen, die sich aus Buchstabe b dieses Artikels ergeben, und den durchschnittlichen Erträgen des Kantons, die sich aus Buchstabe c dieses Artikels ergeben, berechnet.

- e) le résultat de cette opération correspond à un indice du potentiel fiscal partiel par commune et par type de ressources, l'indice de l'ensemble des communes valant 100,00 points;
- f) les indices du potentiel fiscal partiels sont pondérés en fonction du poids relatif de chaque type de ressources par rapport à l'ensemble des ressources dans la période de référence.

<sup>2</sup> La période de référence correspond aux trois années fiscales consécutives les plus récentes pour lesquelles les statistiques publiées du Service chargé de l'administration des impôts directs sont disponibles.

<sup>3</sup> L'indice du potentiel fiscal est calculé à deux chiffres après la virgule, qui résultent, le cas échéant, d'un arrondi final.

<sup>4</sup> La valeur de l'indice du potentiel fiscal n'est pas bloquée par des limites supérieures ou inférieures.

<sup>5</sup> La formule mathématique du calcul de l'indice du potentiel fiscal fait l'objet du chiffre 1 de l'annexe à la présente loi.

#### **Art. 6** Somme à répartir au titre de la péréquation des ressources

<sup>1</sup> La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des ressources correspond à 2,6% du potentiel fiscal de l'ensemble des communes.

<sup>2</sup> Elle est financée par les communes contributives et répartie entre les communes bénéficiaires conformément aux dispositions de la présente loi.

#### **Art. 7** Communes contributives

<sup>1</sup> Les communes ayant un indice du potentiel fiscal supérieur à 100,00 points versent des contributions en faveur des communes bénéficiaires.

<sup>2</sup> Chaque commune contributive participe à la somme à répartir proportionnellement au chiffre de sa population pondéré par son indice du potentiel fiscal.

<sup>3</sup> La formule mathématique du calcul des montants perçus auprès des communes contributives fait l'objet du chiffre 2 de l'annexe à la présente loi.

#### **Art. 8** Communes bénéficiaires

<sup>1</sup> Les communes ayant un indice du potentiel fiscal inférieur à 100,00 points reçoivent des montants au titre de la péréquation des ressources.

e) Das Resultat dieser Rechenoperation ergibt einen Teil-Steuerpotenzialindex pro Gemeinde und Art der Steuereinnahme, wobei der Index der Gesamtheit der Gemeinden 100,00 Punkten entspricht.

f) Die Teil-Steuerpotenzialindizes werden entsprechend dem relativen Anteil jeder Steuereinnahme an den gesamten Steuereinnahmen der Referenzperiode gewichtet.

<sup>2</sup> Die Referenzperiode umfasst die drei letzten aufeinander folgenden Steuerjahre, für die die Statistik des Amts vorliegt, das für die Verwaltung der direkten Steuern zuständig ist.

<sup>3</sup> Der Steuerpotenzialindex wird auf zwei Stellen nach dem Komma berechnet, die gegebenenfalls aus einer abschliessenden Rundung resultieren.

<sup>4</sup> Der Wert des Steuerpotenzialindex wird nicht durch eine obere oder untere Grenze beschränkt.

<sup>5</sup> Die mathematische Formel zur Berechnung des Steuerpotenzialindex ist unter Ziffer 1 im Anhang dieses Gesetzes aufgeführt.

#### **Art. 6** Als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe

<sup>1</sup> Die jährlich als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe entspricht 2,6% des Steuerpotenzials der Gesamtheit der Gemeinden.

<sup>2</sup> Der Betrag wird gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes von den beitragspflichtigen Gemeinden finanziert und auf die begünstigten Gemeinden verteilt.

#### **Art. 7** Beitragspflichtige Gemeinden

<sup>1</sup> Gemeinden mit einem Steuerpotenzialindex von mehr als 100,00 Punkten leisten Beiträge zugunsten der begünstigten Gemeinden.

<sup>2</sup> Jede beitragspflichtige Gemeinde leistet im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl, die mit ihrem Steuerpotenzialindex gewichtet wird, einen Beitrag an die zu verteilende Summe.

<sup>3</sup> Die mathematische Formel zur Berechnung der Beträge, die den beitragspflichtigen Gemeinden auferlegt werden, ist unter Ziffer 2 im Anhang dieses Gesetzes aufgeführt.

#### **Art. 8** Begünstigte Gemeinden

<sup>1</sup> Gemeinden mit einem Steuerpotenzialindex von weniger als 100,00 Punkten erhalten einen Ressourcenausgleich.

<sup>2</sup> Chaque commune bénéficiaire a droit à une part de la somme à répartir, laquelle correspond à un montant proportionnel au chiffre de sa population pondéré par son indice du potentiel fiscal.

<sup>3</sup> La formule mathématique du calcul des montants à recevoir par les communes bénéficiaires fait l'objet du chiffre 3 de l'annexe à la présente loi.

### CHAPITRE 3

#### Péréquation des besoins

##### Art. 9 Objectif

La péréquation des besoins a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins dont la valeur dépasse le seuil fixé par la présente loi.

##### Art. 10 Méthode de mesure des besoins

Les différences de besoins financiers entre les communes sont déterminées sur la base de critères représentatifs dont les séries statistiques sont disponibles annuellement pour toutes les communes.

##### Art. 11 Choix des critères

Les besoins financiers de chaque commune sont définis sur la base des critères suivants:

- a) la densité de la population, selon la surface en kilomètres carrés du territoire communal et le chiffre de la population;
- b) le taux d'emploi, selon le nombre d'emplois à plein temps sur le territoire communal, proportionnellement au chiffre de la population;
- c) la croissance démographique, exprimée par le rapport entre les taux de croissance de la commune et du canton, calculée sur une période de dix ans et prise en compte pour moitié;
- d) le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus domiciliées dans la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale;
- e) le nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire domiciliés dans la commune, proportionnellement au chiffre total de la population communale.

<sup>2</sup> Jede begünstigte Gemeinde hat im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl, die mit ihrem Steuerpotenzialindex gewichtet wird, Anspruch auf einen Betrag aus der zu verteilenden Summe.

<sup>3</sup> Die mathematische Formel zur Berechnung der Beträge, die den begünstigten Gemeinden zustehen, ist unter Ziffer 3 im Anhang dieses Gesetzes aufgeführt.

### 3. KAPITEL

#### Bedarfsausgleich

##### Art. 9 Ziel

Der Bedarfsausgleich hat zum Ziel, die Unterschiede im Finanzbedarf der Gemeinden teilweise auszugleichen, wobei der Finanzbedarf in Form eines synthetischen Bedarfsindex ausgedrückt wird, dessen Wert über der nach diesem Gesetz festgelegten Schwelle liegt.

##### Art. 10 Methode zur Messung des Bedarfs

Die Unterschiede im Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden werden aufgrund von repräsentativen Kriterien festgelegt, für die jährliche Statistiken pro Gemeinde verfügbar sind.

##### Art. 11 Massgebliche Kriterien

Der Finanzbedarf jeder Gemeinde wird aufgrund folgender Kriterien definiert:

- a) Bevölkerungsdichte, berechnet aus der Fläche des Gemeindegebiets in km<sup>2</sup> und der Bevölkerungszahl;
- b) Beschäftigungsgrad, berechnet aus der Anzahl der Vollzeitbeschäftigten auf dem Gemeindegebiet im Verhältnis zur Bevölkerungszahl;
- c) Bevölkerungswachstum in einer Zeitspanne von 10 Jahren, berechnet als Verhältnis zwischen der Wachstumsrate der Gemeinde und der Wachstumsrate des Kantons; das Bevölkerungswachstum wird zur Hälfte berücksichtigt;
- d) Anzahl der in der Gemeinde wohnhaften Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Gemeinde;
- e) Anzahl der in der Gemeinde wohnhaften Kinder im schulpflichtigen Alter im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Gemeinde.

#### **Art. 12** Indices partiels des besoins

<sup>1</sup> Pour chacun des critères énumérés à l'article 11, il est calculé un indice sur la base des données des trois années consécutives les plus récentes qui sont disponibles, l'indice de l'ensemble des communes étant, pour chaque critère, fixé à 100,00 points.

<sup>2</sup> Les données statistiques des indices relatifs à la densité de la population et au taux d'emploi sont transformées par le logarithme naturel.

<sup>3</sup> Les formules mathématiques de chaque indice font l'objet du chiffre 4 de l'annexe à la présente loi.

#### **Art. 13** Pondération et calcul de l'indice synthétique des besoins

<sup>1</sup> Les indices partiels mentionnés à l'article 12 sont réunis en un seul indice synthétique des besoins selon la pondération figurant à l'alinéa 2 du présent article.

<sup>2</sup> Le poids attribué à chaque indice partiel est le suivant:

- a) densité de la population: 1/6
- b) taux d'emploi: 1/6
- c) croissance démographique: 1/6
- d) personnes âgées de 80 ans et plus: 1/6
- e) enfants en âge de scolarité obligatoire: 2/6.

<sup>3</sup> La formule de l'indice synthétique des besoins fait l'objet du chiffre 5 de l'annexe à la présente loi.

#### **Art. 14** Somme à répartir au titre de la péréquation des besoins

<sup>1</sup> La somme à répartir annuellement au titre de la péréquation des besoins est un montant fixe, inscrit à l'alinéa 2 du présent article pour une période de six ans et adaptable conformément aux alinéas 3 et 4 du présent article.

<sup>2</sup> Le montant de la péréquation des besoins est de 8 millions de francs par an.

<sup>3</sup> Le montant inscrit à l'alinéa 2 du présent article est adapté annuellement à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation. Le Conseil d'Etat précise les modalités de l'indexation.

<sup>4</sup> Avant l'échéance de la période fixée à l'alinéa 1 du présent article, le Conseil d'Etat procède à un réexamen du volume de la péréquation des besoins en tenant compte des charges supplémentaires et des charges annoncées à supporter par l'Etat et des résultats obtenus par cette mesure.

#### **Art. 12** Teilindizes des Bedarfs

<sup>1</sup> Für jedes der in Artikel 11 aufgezählten Kriterien wird aufgrund der Daten der letzten drei aufeinander folgenden Jahre, für die die Statistik verfügbar ist, ein Index berechnet, wobei der Index für die Gesamtheit der Gemeinden pro Kriterium bei 100,00 Punkten festgelegt wird.

<sup>2</sup> Für die Berechnung der Indizes der Bevölkerungsdichte und des Beschäftigungsgrades werden die statistischen Daten durch den natürlichen Logarithmus umgeformt.

<sup>3</sup> Die mathematischen Formeln zur Berechnung jedes Indexes sind unter Ziffer 4 im Anhang dieses Gesetzes aufgeführt.

#### **Art. 13** Gewichtung und Berechnung des synthetischen Bedarfsindex

<sup>1</sup> Aus den in Artikel 12 erwähnten Teilindizes wird gemäss der Gewichtung nach Absatz 2 dieses Artikels ein einziger synthetischer Bedarfsindex gebildet.

<sup>2</sup> Jeder Teilindex wird wie folgt gewichtet:

- a) Bevölkerungsdichte: 1/6
- b) Beschäftigungsgrad: 1/6
- c) Bevölkerungswachstum: 1/6
- d) Betagte im Alter von 80 oder mehr Jahren: 1/6
- e) Kinder im schulpflichtigen Alter: 2/6.

<sup>3</sup> Die mathematische Formel zur Berechnung des synthetischen Bedarfsindex ist unter Ziffer 5 im Anhang dieses Gesetzes aufgeführt.

#### **Art. 14** Als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe

<sup>1</sup> Die jährlich als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe ist ein fixer Betrag, der in Absatz 2 dieses Artikels für einen Zeitraum von 6 Jahren festgelegt ist und nach Absatz 3 und 4 dieses Artikels angepasst wird.

<sup>2</sup> Der Bedarfsausgleich beträgt 8 Millionen Franken pro Jahr.

<sup>3</sup> Der Betrag nach Absatz 2 wird jährlich an die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Der Staatsrat regelt die Einzelheiten der Indexierung.

<sup>4</sup> Vor Ablauf des Zeitraums nach Absatz 1 dieses Artikels überprüft der Staatsrat das Volumen des Bedarfsausgleichs, wobei er den zusätzlichen Aufwand, den angekündigten Aufwand zu Lasten des Staates und die Ergebnisse dieser Massnahme berücksichtigt.

#### **Art. 15** Financement

La somme à répartir au titre de la péréquation des besoins est financée par l'Etat.

#### **Art. 16** Communes bénéficiaires

<sup>1</sup> Les communes ayant un indicateur des besoins supérieur à 100,00 points reçoivent des montants au titre de la péréquation des besoins.

<sup>2</sup> Chaque commune bénéficiaire a droit à une part de la somme à répartir correspondant à un montant proportionnel au chiffre de sa population pondéré par son indice synthétique des besoins.

<sup>3</sup> La formule mathématique du calcul des montants versés aux communes au titre de la péréquation des besoins fait l'objet du chiffre 6 de l'annexe à la présente loi.

### **CHAPITRE 4**

#### **Dispositions communes**

#### **Art. 17** Données statistiques et années de référence

<sup>1</sup> Lorsque la présente loi se réfère à un chiffre de la population ou à un rapport par habitant, c'est le chiffre de la population dite légale arrêté par le Conseil d'Etat qui fait foi.

<sup>2</sup> Les dates déterminantes des données utilisées pour le calcul de la péréquation intercommunale sont celles des statistiques y relatives. A défaut, la date déterminante est le 31 décembre.

<sup>3</sup> Les années de référence doivent être consécutives.

<sup>4</sup> Les années de référence servant au calcul de la péréquation des ressources et celles qui servent au calcul de la péréquation des besoins peuvent ne pas être identiques, en fonction de la disponibilité des statistiques les plus récentes.

#### **Art. 18** Gestion de la péréquation financière

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat organise la gestion de la péréquation financière conformément à la présente loi.

<sup>2</sup> Les éléments suivants sont calculés annuellement et font chaque année l'objet d'une ordonnance du Conseil d'Etat:

- a) l'indice du potentiel fiscal de chaque commune;
- b) la somme à répartir au titre de la péréquation des ressources;

#### **Art. 15** Finanzierung

Der als Bedarfsausgleich zu verteilende Betrag wird vom Kanton finanziert.

#### **Art. 16** Begünstigte Gemeinden

<sup>1</sup> Gemeinden mit einem Bedarfsindex von über 100,00 Punkten erhalten einen Bedarfsausgleich.

<sup>2</sup> Jede begünstigte Gemeinde hat im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl, die mit ihrem synthetischen Bedarfsindex gewichtet wird, Anspruch auf einen Betrag aus der zu verteilenden Summe.

<sup>3</sup> Die mathematische Formel zur Berechnung der Beträge, die den begünstigten Gemeinden zustehen, ist unter Ziffer 6 im Anhang dieses Gesetzes aufgeführt.

### **4. KAPITEL**

#### **Gemeinsame Bestimmungen**

#### **Art. 17** Statistische Daten und Referenzjahre

<sup>1</sup> Nimmt dieses Gesetz auf eine Bevölkerungszahl oder auf ein Verhältnis pro Einwohner Bezug, so ist die vom Staatsrat erlassene sogenannte zivilrechtliche Bevölkerungszahl massgebend.

<sup>2</sup> Für die Daten, die zur Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs verwendet werden, gelten die Stichdaten der entsprechenden Statistiken. Fehlen solche Daten, so ist der 31. Dezember Stichtag.

<sup>3</sup> Die Referenzjahre müssen aufeinander folgen.

<sup>4</sup> Die Referenzjahre für die Berechnung des Ressourcenausgleichs müssen je nach Verfügbarkeit der neuesten statistischen Daten nicht mit den Referenzjahren des Bedarfsausgleichs übereinstimmen.

#### **Art. 18** Durchführung des Finanzausgleichs

<sup>1</sup> Der Staatsrat organisiert die Durchführung des Finanzausgleichs gemäss dem vorliegenden Gesetz.

<sup>2</sup> Folgende Elemente werden jährlich berechnet und sind jedes Jahr Gegenstand einer Verordnung des Staatsrats:

- a) der Steuerpotenzialindex jeder Gemeinde;
- b) die als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe;

- c) le montant dû par chaque commune contributive au titre de la péréquation des ressources;
- d) le montant à recevoir par chaque commune bénéficiaire au titre de la péréquation des ressources;
- e) l'indice synthétique des besoins de chaque commune;
- f) la somme à répartir au titre de la péréquation des besoins, composée du montant fixe et de l'indexation;
- g) le montant à recevoir par chaque commune bénéficiaire au titre de la péréquation des besoins;
- h) les échéances des paiements et des versements.

**Art. 19** Information aux communes

Chaque commune reçoit individuellement l'information des éléments énumérés à l'article 18 al. 2 la concernant.

**Art. 20** Evaluation périodique

Le système de péréquation institué par la présente loi est soumis périodiquement à une évaluation, la première devant avoir lieu au plus tard après cinq ans d'application. Font notamment l'objet d'un réexamen les objectifs de chaque instrument de péréquation, la pertinence des critères retenus et leur pondération. L'article 14 al. 4 de la présente loi demeure réservé.

**CHAPITRE 5**

**Dispositions transitoires et finales**

**Art. 21** Utilisation de la classification et de l'indice de capacité financière

Sous réserve de l'article 22, la classification et l'indice de capacité financière ne sont plus utilisés dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 22** Utilisation de la classification et de l'indice de capacité financière dans des répartitions de charges intercommunales

<sup>1</sup> Les actes de collaboration intercommunale, tels que statuts, conventions ou contrats, utilisant la classification ou l'indice de capacité financière doivent être adaptés dans un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

- c) der Betrag, der von jeder im Ressourcenausgleich beitragspflichtigen Gemeinde geschuldet wird;
- d) der Betrag, der jeder vom Ressourcenausgleich begünstigten Gemeinde zusteht;
- e) der synthetische Bedarfsindex jeder Gemeinde;
- f) die als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe, die sich aus dem fixen Betrag und der Indexierung zusammensetzt;
- g) der Betrag, der jeder vom Bedarfsausgleich begünstigten Gemeinde zusteht;
- h) die Fälligkeiten der Ein- und Auszahlungen.

**Art. 19** Information der Gemeinden

Jede Gemeinde erhält einzeln eine Information mit den sie betreffenden Daten nach Artikel 18 Abs. 2.

**Art. 20** Periodische Evaluation

Das mit diesem Gesetz geschaffene Finanzausgleichssystem wird periodisch evaluiert. Die erste Evaluation findet spätestens nach fünf Anwendungsjahren statt. Einer Überprüfung unterzogen werden namentlich die Ziele jedes Ausgleichsinstruments sowie die Relevanz der verwendeten Kriterien und ihre Gewichtung. Artikel 14 Abs. 4 des Gesetzes bleibt vorbehalten.

**5. KAPITEL**

**Übergangs- und Schlussbestimmungen**

**Art. 21** Verwendung von Klassifikation und Finanzkraftindex

Die Klassifikation und der Finanzkraftindex werden nicht mehr verwendet, sobald dieses Gesetz in Kraft tritt. Artikel 22 bleibt vorbehalten.

**Art. 22** Verwendung von Klassifikation und Finanzkraftindex bei der Aufteilung interkommunaler Lasten

<sup>1</sup> Die Abkommen der interkommunalen Zusammenarbeit, wie Statuten, Vereinbarungen oder Verträge, die die Klassifikation oder den Finanzkraftindex verwenden, sind innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen.

<sup>2</sup> A défaut d'adaptation de ces actes à l'échéance du délai mentionné à l'alinéa 1, les critères de la classe ou de l'indice de capacité financière sont remplacés par l'indice du potentiel fiscal calculé selon la présente loi.

<sup>3</sup> Pour les répartitions de charges opérées entre les communes dans le domaine des dépenses hospitalières, l'article 46 de la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois demeure réservé.

#### **Art. 23** Données statistiques relatives à la péréquation des besoins

<sup>1</sup> Aussi longtemps que les données statistiques relatives aux emplois à plein temps, aux personnes âgées de 80 ans et plus et aux enfants en âge de scolarité obligatoire ne sont pas disponibles annuellement, ce sont les données du recensement fédéral des entreprises et du recensement fédéral de la population qui font foi.

<sup>2</sup> Aussi longtemps qu'un des critères mentionnés à l'article 11 ne peut pas se fonder sur les données de trois années consécutives, le calcul se fait sur une ou deux séries annuelles consécutives selon les dernières statistiques disponibles.

#### **Art. 24** Droit transitoire des subventions

Lorsque la présente loi a pour effet de modifier le taux d'une subvention, les nouvelles modalités sont applicables aux subventions dont la promesse écrite intervient après l'entrée en vigueur de la présente loi.

#### **Art. 25** Abrogation

La loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes (RSF 142.1) est abrogée.

#### **Art. 26** Modifications

a) Avances de contributions d'entretien

La loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (RSF 210.1) est modifiée comme il suit:

##### **Art. 81 al. 2**

<sup>2</sup> La moitié de la somme représentant les avances non remboursées est prise en charge par l'ensemble des communes en proportion de la population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> Werden diese Abkommen nicht innerhalb der in Absatz 1 erwähnten Frist angepasst, so werden die Kriterien der Klasse und des Finanzkraftindex durch den nach diesem Gesetz berechneten Steuerpotenzialindex ersetzt.

<sup>3</sup> Für die Aufteilung der Kosten zwischen den Gemeinden im Bereich der Spitalausgaben bleibt Artikel 46 des Gesetzes vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz vorbehalten.

#### **Art. 23** Statistische Daten des Bedarfsausgleichs

<sup>1</sup> Solange die statistischen Daten betreffend die Vollzeitbeschäftigten, die Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren und die Kinder im schulpflichtigen Alter nicht jährlich verfügbar sind, gelten die Daten der eidgenössischen Betriebszählung und der eidgenössischen Volkszählung.

<sup>2</sup> Solange nicht alle in Artikel 11 aufgezählten Kriterien sich auf Datenreihen von drei aufeinander folgenden Jahren stützen können, wird die Berechnung aufgrund des letzten oder der letzten zwei aufeinander folgenden Jahre, für die Datenreihen verfügbar sind, vorgenommen.

#### **Art. 24** Übergangsrecht für Subventionen

Wird mit diesem Gesetz der Satz einer Subvention geändert, so gelten für Subventionen, deren schriftliche Zusage nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gemacht wurde, die neuen Modalitäten.

#### **Art. 25** Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 23. November 1989 über die Berechnung der Finanzkraft und die Klassifikation der Gemeinden (SGF 142.1) wird aufgehoben.

#### **Art. 26** Änderung bisherigen Rechts

a) Alimentenbevorschussung

Das Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (SGF 210.1) wird wie folgt geändert:

##### **Art. 81 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die Hälfte der Beträge der nicht zurückbezahlten Vorschüsse wird allen Gemeinden im Verhältnis zur zivilrechtlichen Bevölkerung gemäss den letzten vom Staatsrat festgesetzten Zahlen belastet.

**Art. 27** b) Aide aux victimes d'infractions

La loi du 8 octobre 1992 d'application de la législation fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (RSF 32.4) est modifiée comme il suit:

**Art. 9 al. 2, 2<sup>e</sup> phr.**

<sup>2</sup> (...). La répartition des frais entre les communes se fait annuellement au prorata du chiffre de leur population dite légale.

**Art. 28** c) Mesures péda-go-thérapeutiques dispensées par des prestataires privés agréés

La loi du 19 juin 2008 concernant le financement des mesures de nature péda-go-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés (RSF 410.6) est modifiée comme il suit:

**Art. 7** Répartition intercommunale

La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

**Art. 29** d) Ecole enfantine, primaire et du cycle d'orientation

La loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (RSF 411.0.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 89 al. 1 et 2**

<sup>1</sup> La part mise à la charge de l'ensemble des communes est répartie entre elles en proportion du chiffre de leur population dite légale.

<sup>2</sup> Abrogé

**Art. 30** e) Constructions scolaires

La loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation (RSF 414.4) est modifiée comme il suit:

**Art. 12 al. 1**

<sup>1</sup> Le taux de subventionnement est fixé à 12% du montant subventionnable.

**Art. 27** b) Opferhilfe

Das Ausführungsgesetz vom 8. Oktober 1992 zur Bundesgesetzgebung über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SGF 32.4) wird wie folgt geändert:

**Art. 9 Abs. 2, 2. Satz**

<sup>2</sup> (...). Die Kostenverteilung unter den Gemeinden erfolgt jährlich im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl.

**Art. 28** c) Von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführte pädagogisch-therapeutische Massnahmen

Das Gesetz vom 19. Juni 2008 über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen (SGF 410.6) wird wie folgt geändert:

**Art. 7** Interkommunale Aufteilung

Die Kosten werden unter den Gemeinden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung gemäss den letzten vom Staatsrat beschlossenen Zahlen aufgeteilt.

**Art. 29** d) Kindergarten, Primar- und Orientierungsschule

Das Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 411.0.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 89 Abs. 1 und 2**

<sup>1</sup> Der Anteil, der zu Lasten der Gesamtheit der Gemeinden geht, wird unter ihnen im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt.

<sup>2</sup> Aufgehoben

**Art. 30** e) Schulbauten

Das Gesetz vom 11. Oktober 2005 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 414.4) wird wie folgt geändert:

**Art. 12 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Beitragssatz wird auf 12% des beitragsberechtigten Betrages festgelegt.



**Art. 31** f) Protection civile

La loi du 23 mars 2004 sur la protection civile (LPCi) (RSF 52.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 23 al. 4**

<sup>4</sup> La part des frais à la charge de l'ensemble des communes est répartie entre elles selon le chiffre de la population dite légale.

**Art. 32** g) Subventions

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

**Art. 16 al. 1, 2<sup>e</sup> phr. (nouvelle)**

<sup>1</sup> (...). Pour les subventions octroyées à des communes ou des groupements de communes, la législation sur la péréquation financière intercommunale demeure réservée.

**Art. 33** h) Transports

La loi du 20 septembre 1994 sur les transports (RSF 780.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 41a al. 2, 1<sup>re</sup> phr.**

<sup>2</sup> La part communale est répartie entre les communes pour 20% en fonction du chiffre de la population dite légale et pour 80% en fonction de ce chiffre pondéré par leur offre de transports. (...).

**Art. 34** i) Aide sociale

La loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (RSF 831.0.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 34b** c) Clé de répartition

Les frais incombant aux communes en vertu de la présente loi sont répartis au prorata du chiffre de leur population dite légale.

**Art. 31** f) Zivilschutz

Das Gesetz vom 23. März 2004 über den Zivilschutz (ZSG) (SGF 52.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 23 Abs. 4**

<sup>4</sup> Die Kosten zu Lasten der Gemeinden werden zwischen den Gemeinden des Kantons im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt.

**Art. 32** g) Subventionen

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

**Art. 16 Abs. 1, 2. Satz (neu)**

<sup>1</sup> (...). Für Subventionen, die Gemeinden oder Gemeindeverbindungen gewährt werden, bleibt die Gesetzgebung über den interkommunalen Finanzausgleich vorbehalten.

**Art. 33** h) Verkehr

Das Verkehrsgesetz vom 20. September 1994 (SGF 780.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 41a Abs. 2, 1. Satz**

<sup>2</sup> Der Gemeindeanteil wird zu 20% gemäss der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl und zu 80% gemäss der nach dem Verkehrsangebot der Gemeinden gewichteten zivilrechtlichen Bevölkerungszahl berechnet. (...).

**Art. 34** i) Sozialhilfe

Das Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SGF 831.0.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 34b** c) Verteilschlüssel

Die Kosten aus diesem Gesetz werden unter den Gemeinden im Verhältnis ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt.

**Art. 35** j) Institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées

La loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées (RSF 834.1.2) est modifiée comme il suit:

**Art. 9 al. 2**

<sup>2</sup> La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

**Art. 36** k) Etablissements médico-sociaux pour personnes âgées

La loi du 23 mars 2000 sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (LEMS) (RSF 834.2.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 25 al. 2**

<sup>2</sup> La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

**Art. 37** l) Allocations familiales

La loi du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (RSF 836.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 24 al. 2**

<sup>2</sup> Les montants à la charge des communes sont répartis entre elles au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

**Art. 38** m) Prestations complémentaires

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

**Art. 15 al. 2, 2<sup>e</sup> phr.**

<sup>2</sup> (...). La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

**Art. 35** j) Sonderheime für Behinderte und Schwererziehbare

Das Gesetz vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare (SGF 834.1.2) wird wie folgt geändert:

**Art. 9 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die Aufteilung der Kostenübernahme durch die Gemeinden erfolgt im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl, die aufgrund der letzten vom Staatsrat erlassenen Zahlen bestimmt wird.

**Art. 36** k) Pflegeheime für Betagte

Das Gesetz vom 23. März 2000 über Pflegeheime für Betagte (PflHG) (SGF 834.2.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 25 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die Aufteilung unter den Gemeinden erfolgt im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl, die aufgrund der letzten vom Staatsrat erlassenen Zahlen bestimmt wird.

**Art. 37** l) Familienzulagen

Das Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen (SGF 836.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 24 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die Beiträge zu Lasten der Gemeinden werden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, die aufgrund der letzten vom Staatsrat erlassenen Zahlen bestimmt wird, aufgeteilt.

**Art. 38** m) Ergänzungsleistungen

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

**Art. 15 Abs. 2, 2. Satz**

<sup>2</sup> (...). Die Aufteilung erfolgt im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, die aufgrund der letzten vom Staatsrat erlassenen Zahlen bestimmt wird.

**Art. 39** n) Construction de logements à caractère social

La loi du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social (RSF 87.2) est modifiée comme il suit:

**Art. 8 al. 1**

<sup>1</sup> Pour les logements destinés à des familles, l'aide communale est de 0,20% du coût de revient du logement.

**Art. 40** o) Tourisme

La loi du 13 octobre 2005 sur le tourisme (LT) (RSF 951.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 50 al. 1 let. c**

[<sup>1</sup> L'aide du Fonds est possible à condition que:]

c) la ou les collectivités régionales et communes intéressées accordent une participation au projet si celui-ci est d'intérêt général;

**Art. 41** Referendum

La présente loi est soumise au referendum financier obligatoire.

**Art. 42** Entrée en vigueur

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

---

**Art. 39** n) Sozialwohnbau

Das Gesetz vom 26. September 1985 über die Sozialwohnbauförderung (SGF 87.2) wird wie folgt geändert:

**Art. 8 Abs. 1**

<sup>1</sup> Für Wohnungen, die für Familien bestimmt sind, beträgt die Gemein-dehilfe 0,20% der Gestehungskosten der Wohnung.

**Art. 40** o) Tourismus

Das Gesetz vom 13. Oktober 2005 über den Tourismus (TG) (SGF 951.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 50 Abs. 1 Bst. c**

[<sup>1</sup> Der Fonds kann Beiträge leisten, wenn:]

c) das Projekt von allgemeinem Interesse ist und von den betroffenen regionalen Körperschaften und Gemeinden unterstützt wird;

**Art. 41** Referendum

Dieses Gesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.

**Art. 42** Inkrafttreten

Der Staatsrat legt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest.

---

## ANNEXE

### Formulaire de l'indice du potentiel fiscal et des indices partiels et synthétique des besoins

---

#### I. PÉRÉQUATION DES RESSOURCES

##### 1. Indice du potentiel fiscal (IPF) (art. 5)

$I$	nombre total des communes fribourgeoises
$i$	commune $i$
$J$	nombre des types d'impôts
$j$	type d'impôt $j$ , $j = 1$ à $J$

##### Liste des 8 types d'impôts:

$j = 1$	impôt cantonal de base sur le revenu des personnes physiques
$j = 2$	impôt cantonal de base sur la fortune des personnes physiques
$j = 3$	impôt cantonal sur les prestations en capital
$j = 4$	part communale de l'impôt à la source
$j = 5$	impôt cantonal de base sur le bénéfice des personnes morales
$j = 6$	impôt cantonal de base sur le capital des personnes morales
$j = 7$	contribution immobilière, calculée au taux de 3‰ sur le total des valeurs fiscales pour les immeubles sis sur le territoire communal appartenant aux personnes physiques et aux personnes morales
$j = 8$	part communale de l'impôt sur les véhicules

##### Variables utilisées pour le calcul de l'indice du potentiel fiscal:

$IPF_i$	indice du potentiel fiscal de la commune $i$ , $i = 1$ à $I$
$R_{ijk}$	rendement de l'impôt $j$ de la commune $i$ à la période $k$
$k$	période (ou année) utilisée pour calculer les moyennes; $t$ est l'année la plus récente, puis $t-1$ et $t-2$

## ANHANG

### Formular des Steuerpotenzialindexes, der Teilindizes und des synthetischen Bedarfsindexes

---

#### I. RESSOURCENAUSGLEICH

##### 1. Steuerpotenzialindex (StPI) (Art. 5)

$I$	Gesamtzahl der Freiburger Gemeinden
$i$	Gemeinde $i$
$J$	Anzahl der Steuereinnahmen
$j$	Steuereinnahme $j$ , $j = 1$ bis $J$

##### Liste der 8 Steuereinnahmen:

$j = 1$	einfache Kantonssteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen
$j = 2$	einfache Kantonssteuer auf dem Vermögen der natürlichen Personen
$j = 3$	Kantonssteuer auf den Kapitaleistungen
$j = 4$	Gemeindeanteil an der Quellensteuer
$j = 5$	einfache Kantonssteuer auf dem Gewinn der juristischen Personen
$j = 6$	einfache Kantonssteuer auf dem Kapital der juristischen Personen
$j = 7$	Liegenschaftssteuer zu einem Steuersatz von 3‰ auf der Summe der Steuerwerte der im Gemeindegebiet gelegenen Liegenschaften der natürlichen und juristischen Personen
$j = 8$	Gemeindeanteil an der Motorfahrzeugsteuer

##### Für die Berechnung des Steuerpotenzialindexes berücksichtigte Variablen:

$StPI_i$	Steuerpotenzialindex der Gemeinde $i$ , $i = 1$ bis $I$
$R_{ijk}$	Ertrag der Steuer $j$ der Gemeinde $i$ für die Referenzperiode $k$
$k$	zur Berechnung des Durchschnitts verwendete Periode (oder Jahre); $t =$ letztes Jahr für welches statistische Daten verfügbar sind, weiter $t-1$ und $t-2$

$H_{ik}$  nombre d'habitants selon la population dite légale de la commune  $i$  à la période  $k$

$K_j$  coefficient de pondération du rendement de l'impôt du type  $j$

Pour éviter toute ambiguïté dans l'écriture des indices, une formule interchangeable complète les données de base concernant l'ensemble des communes  $i$ :

$$\sum_{i=1}^I H_{it} = \sum_{m=1}^I H_{mt} \text{ et } \sum_{j=1}^J H_{jt} = \sum_{m=1}^I H_{mt}$$

Indice du potentiel fiscal  $IPF_i$  de la commune  $i$ , calculé sur la base des années de référence  $t$ ,  $t-1$  et  $t-2$  avec les coefficients de pondération  $K_j$ :

$$IPF_i = 100 \cdot \sum_{j=1}^J K_j \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{R_{ijk}}{H_{ik}}}{\sum_{m=1}^I \frac{\sum_{k=t-2}^t R_{mjk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}}} ; \quad K_j = \frac{\sum_{i=1}^I \sum_{k=t-2}^t R_{ijk}}{\sum_{i=1}^I \sum_{m=1}^I \sum_{k=t-2}^t R_{imk}}$$

## 2. Communes contributives (art. 7)

$TC_i$  contribution à verser par une commune  $i$  dont l'indice du potentiel fiscal est supérieur à 100,  $IPF_i > 100$

$M$  somme à répartir au titre de la péréquation des ressources

$\kappa$  paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif: pour tous les calculs, le législateur a choisi  $\kappa = 1$  afin de maintenir un effet linéaire (proportionnel) entre toutes les communes

$H_i$  nombre d'habitants selon la population dite légale de la commune  $i$  à la dernière année connue

$$TC_i = M \cdot \frac{H_i (IPF_i - 100)^\kappa}{\sum_{IPF_m > 100} H_m (IPF_m - 100)^\kappa}$$

$H_{ik}$  zivilrechtliche Bevölkerungszahl der Gemeinde  $i$  für die Referenzperiode  $k$

$K_j$  Gewichtungsfaktor des Ertrags der Steuer  $j$

Um jedes Risiko von Mehrdeutigkeit in den Schreibweisen der Indizes auszuschliessen wurden die Grunddaten aller Gemeinden  $i$  mit einer auswechselbaren Formel ergänzt:

$$\sum_{i=1}^I H_{it} = \sum_{m=1}^I H_{mt} \text{ und } \sum_{j=1}^J H_{jt} = \sum_{m=1}^I H_{mt}$$

Steuerpotenzialindex  $StPI_i$  der Gemeinde  $i$ , berechnet auf der Grundlage der Referenzjahre  $t$ ,  $t-1$  und  $t-2$  mit dem Gewichtungsfaktor  $K_j$ :

$$StPI_i = 100 \cdot \sum_{j=1}^J K_j \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{R_{ijk}}{H_{ik}}}{\sum_{m=1}^I \frac{\sum_{k=t-2}^t R_{mjk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}}} ; \quad K_j = \frac{\sum_{i=1}^I \sum_{k=t-2}^t R_{ijk}}{\sum_{i=1}^I \sum_{m=1}^I \sum_{k=t-2}^t R_{imk}}$$

## 2. Beitragspflichtige Gemeinden (Art. 7)

$TC_i$  von der Gemeinde  $i$  mit einem  $StPI$  von mehr als 100 ( $StPI_i > 100$ ) zu leistender Beitrag

$M$  als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe

$\kappa$  Parameter, der die Intensität der Ausgleichswirkung bestimmt: für alle Berechnungen hat der Gesetzgeber den Parameter  $\kappa = 1$  definiert, um eine lineare (proportionale) Wirkung unter den Gemeinden zu erzielen

$H_i$  zivilrechtliche Bevölkerungszahl der Gemeinde  $i$  für das Jahr, für welches statistische Daten verfügbar sind

$$TC_i = M \cdot \frac{H_i (StPI_i - 100)^\kappa}{\sum_{StPI_m > 100} H_m (StPI_m - 100)^\kappa}$$

### 3. Communes bénéficiaires (art. 8)

- $TB_i$  montant de péréquation versé à la commune  $i$  dont l'indice du potentiel fiscal est inférieur à 100,  $IPF_i < 100$
- $M$  somme à répartir au titre de la péréquation des ressources
- $\kappa$  paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif: pour tous les calculs, le législateur a choisi  $\kappa = 1$  afin de maintenir un effet linéaire (proportionnel) entre toutes les communes

$$TB_i = M \cdot \frac{H_i(100 - IPF_i)^\kappa}{\sum_{IPF_m < 100} H_m(100 - IPF_m)^\kappa}$$

## II. PÉRÉQUATION DES BESOINS

### 4. Indices partiels des besoins (art. 12)

#### 4.1 Indice partiel de la densité de la population

Pour tout nombre réel  $x$  non négatif, on entend par  $\ln(x)$  le logarithme naturel de  $x$ .

- $DPOP_i$  indice de la densité de la population de la commune  $i$
- $S_{ik}$  superficie de la commune  $i$  à la période  $k$

$$DPOP_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{H_{ik}}{S_{ik}}\right)}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I H_{mk}}{\sum_{m=1}^I S_{mk}}\right)}$$

### 3. Begünstigte Gemeinden (Art. 8)

- $TB_i$  an die Gemeinde  $i$  mit einem  $StPI$  von weniger als 100 ( $StPI_i < 100$ ) zu verteilender Betrag
- $M$  als Ressourcenausgleich zu verteilende Summe
- $\kappa$  Parameter, der die Intensität der Ausgleichswirkung bestimmt: für alle Berechnungen hat der Gesetzgeber den Parameter  $\kappa = 1$  definiert, um eine lineare (proportionale) Wirkung unter den Gemeinden zu erzielen

$$TB_i = M \cdot \frac{H_i(100 - StPI_i)^\kappa}{\sum_{StPI_m < 100} H_m(100 - StPI_m)^\kappa}$$

## II. BEDARFSAUSGLEICH

### 4. Teilindizes des Bedarfs (Art. 12)

#### 4.1 Teilindex der Bevölkerungsdichte

Für alle nicht negativen Realzahlen  $x$  versteht man unter  $\ln(x)$  den natürlichen Logarithmus von  $x$ .

- $BEVD_i$  Index der Bevölkerungsdichte der Gemeinde  $i$
- $S_{ik}$  Fläche der Gemeinde  $i$  für die Periode  $k$

$$BEVD_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{H_{ik}}{S_{ik}}\right)}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I H_{mk}}{\sum_{m=1}^I S_{mk}}\right)}$$

#### 4.2 Indice partiel du taux d'emploi

Pour tout nombre réel  $x$  non négatif, on entend par  $\ln(x)$  le logarithme naturel de  $x$ .

$TE_i$  indice du taux d'emploi de la commune  $i$

$E_{ik}$  nombre d'emplois en équivalents plein-temps de la commune  $i$  à la période  $k$

$$TE_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{E_{ik}}{H_{ik}} \cdot 100\right)}{\sum_{m=1}^I E_{mk}} \cdot \frac{1}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I E_{mk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}} \cdot 100\right)}$$

#### 4.3 Indice partiel du taux de croissance de la population

$CRPOP_i$  indice du taux de croissance de la population de la commune  $i$  sur dix ans (pour moitié)

$$CRPOP_i = 100 + \left(100 \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{3} \sum_{k=t-2}^t \left( \frac{H_{ik} - H_{i(k-10)}}{H_{i(k-10)}} - \frac{\sum_{m=1}^I H_{mk} - H_{m(k-10)}}{\sum_{m=1}^I H_{m(k-10)}} \right)\right)$$

#### 4.2 Teilindex des Beschäftigungsgrads

Für alle nicht negativen Realzahlen  $x$  versteht man unter  $\ln(x)$  den natürlichen Logarithmus von  $x$ .

$BGR_i$  Index des Beschäftigungsgrads der Gemeinde  $i$

$E_{ik}$  Anzahl der Vollzeitbeschäftigten in der Gemeinde  $i$  für die Periode  $k$

$$BGR_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \sum_{k=t-2}^t \frac{\ln\left(\frac{E_{ik}}{H_{ik}} \cdot 100\right)}{\sum_{m=1}^I E_{mk}} \cdot \frac{1}{\ln\left(\frac{\sum_{m=1}^I E_{mk}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}} \cdot 100\right)}$$

#### 4.3 Teilindex des Bevölkerungswachstums

$BEVW_i$  Index des Bevölkerungswachstums der Gemeinde  $i$  während 10 Jahren (zur Hälfte)

$$BEVW_i = 100 + \left(100 \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{3} \sum_{k=t-2}^t \left( \frac{H_{ik} - H_{i(k-10)}}{H_{i(k-10)}} - \frac{\sum_{m=1}^I H_{mk} - H_{m(k-10)}}{\sum_{m=1}^I H_{m(k-10)}} \right)\right)$$

#### 4.4 Indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus

$PA80_i$  indice de la population âgée de 80 ans et plus de la commune  $i$   
 $H80_i$  population âgée de 80 ans et plus de la commune  $i$

$$PA80_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H_{ik}}{\sum_{m=1}^I H80_{mk}}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}}$$

#### 4.5 Indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire

$SCOB_i$  indice des enfants en âge de scolarité obligatoire de la commune  $i$   
 $H14_i$  population âgée de 4 à 14 ans de la commune  $i$

$$SCOB_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H_{ik}}{\sum_{m=1}^I H14_{mk}}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}}$$

### 5. Indice synthétique des besoins (ISB) (art. 13)

Liste des indices des besoins partiels  $IB_{li}$  pour chaque commune  $i$  et dont  $L$  représente les 5 besoins partiels:

- $l = 1$   $IB_{1i} = DPOP_i$ , indice partiel de la densité de population de la commune  $i$   
 $l = 2$   $IB_{2i} = TE_i$ , indice partiel du taux d'emploi de la commune  $i$

#### 4.4 Teilindex der Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren

$PA80_i$  Index der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren  
 $H80_i$  Anzahl der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren

$$PA80_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H_{ik}}{\sum_{m=1}^I H80_{mk}}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}}$$

#### 4.5 Teilindex der Kinder im schulpflichtigen Alter

$SCHK_i$  Index der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Kinder im schulpflichtigen Alter  
 $H14_i$  Anzahl der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Kinder im Alter von 4 bis 14 Jahren

$$SCHK_i = 100 \cdot \frac{1}{3} \cdot \frac{\sum_{k=t-2}^t \frac{H_{ik}}{\sum_{m=1}^I H14_{mk}}}{\sum_{m=1}^I H_{mk}}$$

### 5. Synthetischer Bedarfsindex (SBI) (Art. 13)

Liste der Teilindizes  $BI_{li}$  der Gemeinde  $i$  wobei  $l$  die 5 Kriterien des Finanzbedarfs umfasst,  $l = 1$  bis  $L$ :

- $l = 1$   $BI_{1i} = BEVD_i$ , Teilindex der Bevölkerungsdichte der Gemeinde  $i$   
 $l = 2$   $BI_{2i} = BGR_i$ , Teilindex des Beschäftigungsgrads der Gemeinde  $i$



- $l = 3$   $IB_{3i} = CRPOP_i$ , indice partiel du taux de croissance de la population de la commune  $i$
- $l = 4$   $IB_{4i} = PA80_i$ , indice partiel de la population âgée de 80 ans et plus de la commune  $i$
- $l = 5$   $IB_{5i} = SCOB_i$ , indice partiel des enfants en âge de scolarité obligatoire de la commune  $i$
- $W_l$  coefficient de pondération retenu pour chacun des indices partiels, conformément à l'article 13 al. 2 de la loi, où  $W_1 = W_2 = W_3 = W_4 = 1/6$  et  $W_5 = 2/6$

Calcul de l'indice synthétique des besoins  $ISB_i$  pour chaque commune  $i$ :

$$ISB_i = \frac{\sum_{l=1}^L IB_{li} \cdot W_l}{\sum_{l=1}^L W_l}$$

## 6. Communes bénéficiaires (art. 16)

- $PB_i$  montant de péréquation versé à la commune  $i$  dont l'indice synthétique des besoins est supérieur à 100,  $ISB_i > 100$
- $M$  somme à répartir au titre de la péréquation des besoins
- $\kappa$  paramètre déterminant l'intensité de l'effet péréquatif: pour tous les calculs, le législateur a choisi  $\kappa = 1$  afin de maintenir un effet linéaire (proportionnel) entre toutes les communes
- $H_i$  nombre d'habitants selon la population dite légale de la commune  $i$  à la dernière année connue

$$PB_i = M \cdot \frac{(H_i \cdot ISB_i)^\kappa}{\sum_{ISB_m > 100} (H_m \cdot ISB_m)^\kappa}$$


---

- $l = 3$   $BI_{3i} = BEVW_i$ , Teilindex des Bevölkerungswachstums der Gemeinde  $i$
- $l = 4$   $BI_{4i} = PA80_i$ , Teilindex der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Personen im Alter von 80 oder mehr Jahren
- $l = 5$   $BI_{5i} = SCHK_i$ , Teilindex der in der Gemeinde  $i$  wohnhaften Kinder im schulpflichtigen Alter
- $W_l$  Gewichtungsfaktor für jeden der Teilindizes gemäss Artikel 13 Abs. 2 des Gesetzes, wobei  $W_1 = W_2 = W_3 = W_4 = 1/6$  und  $W_5 = 2/6$

Berechnung des synthetischen Bedarfsindex  $SBI_i$  der Gemeinde  $i$ :

$$SBI_i = \frac{\sum_{l=1}^L BI_{li} \cdot W_l}{\sum_{l=1}^L W_l}$$

## 6. Begünstigte Gemeinden (Art. 16)

- $PB_i$  an die Gemeinde  $i$  mit einem  $SBI$  von mehr als 100 ( $SBI_i > 100$ ) zu verteilender Betrag
- $M$  als Bedarfsausgleich zu verteilende Summe
- $\kappa$  Parameter, der die Intensität der Ausgleichswirkung bestimmt: für alle Berechnungen hat der Gesetzgeber den Parameter  $\kappa = 1$  definiert, um eine lineare (proportionale) Wirkung unter den Gemeinden zu erzielen
- $H_i$  zivilrechtliche Bevölkerungszahl der Gemeinde  $i$  im letzten Jahr, für das statistische Daten verfügbar sind

$$PB_i = M \cdot \frac{(H_i \cdot SBI_i)^\kappa}{\sum_{SBI_m > 100} (H_m \cdot SBI_m)^\kappa}$$


---