

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2017-GC-115	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) - Nouvel alinéa à l'article 13 (Soutien à l'encadrement particulier) <i>Änderung des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) – neuer Absatz in Artikel 13 (Beitrag für besondere Betreuung)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Katharina Thalmann-Bolz Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
4.	2018-GC-142	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB) (2017) <i>Interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Interkantonale Spital der Broye (IPK HIB) (2017)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Anne Meyer Loetscher Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2018-GC-41	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs LICD (art. 36 al. 1 let. d - déduction pour le contribuable aux études ou en apprentissage) <i>Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern DStG (Art. 36 Abs. 1 Bst. d – Abzug für steuerpflichtige Personen in der Lehre oder im Studium)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Laurent Dietrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2018-GC-40	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 118 nouvel al. 3 : le collaborateur ou la collaboratrice de l'Etat a droit à un congé payé pour soins donnés aux proches) <i>Aenderung des Gesetzes über das Staatspersonal StPG (Art. 118 neu Absatz 3: die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ein Anrecht auf bezahlten Pflegeurlaub)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Eliane Aebischer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Ursula Krattinger-Jutzet Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2018-DFIN-45	Rapport <i>Bericht</i>	Analyse des incidences des mesures structurelles d'économies de l'Etat (Suite directe - Rapport sur postulat 2018-GC-44) <i>Analyse der Auswirkungen der staatlichen Struktur- und Sparmassnahmen (Direkte Folge - Bericht zum Postulat 2018-GC-44)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion de Weck Antoinette / Thalmann-Bolz Katharina

2017-GC-115

### **Modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) – Nouvel alinéa à l'article 13 (Soutien à l'encadrement particulier)**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée le 11 juillet 2017, les Députées Antoinette de Weck et Katharina Thalmann-Bolz demandent une modification de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) – nouvel alinéa à l'article 13 (soutien à l'encadrement particulier). Cette motion est cosignée par l'ensemble des membres de la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi sur la pédagogie spécialisée.

La loi du 11 octobre 2017 sur la pédagogie spécialisée prévoit que des auxiliaires de vie peuvent accompagner un élève en intégration pour les actes de la vie courante (art. 6 al. 2 let. d). Le coût des auxiliaires de vie est réparti entre le canton et les communes, mais il n'est pris en charge que pour le travail effectué durant les heures de classe. Si un tel accompagnement est nécessaire durant le temps que passe l'enfant concerné dans un accueil extrascolaire (AES), le coût de cette mesure sera entièrement à la charge de la commune de scolarisation de l'enfant.

Alors même que l'article 13 al. 1 de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) prévoit que l'Etat puisse subventionner l'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique ou physique ou d'une déficience sensorielle, l'accompagnement fourni par un auxiliaire de vie ne tombe pas sous la prise en charge de l'article 13 al. 1 LStE. Les motionnaires estiment que c'est une lacune et proposent de la combler en introduisant un nouvel alinéa à cet article, dont le contenu serait le suivant :

***Art. 13 al. 2 bis :***

*Le coût de l'aide fournie par les auxiliaires de vie est réparti entre le canton et les communes conformément à la clé de répartition des coûts prévue par la loi sur la pédagogie spécialisée.*

La réussite de l'intégration d'un enfant passe aussi par là. Et si le coût de l'auxiliaire de vie pour son activité dans l'accueil extrascolaire est à la seule charge des communes, celles-ci risquent de rechigner à offrir une place aux enfants concernés. Or, ce sont les communes qui sont responsables de la couverture des besoins en structures d'accueil extrafamilial.

## II. Réponse du Conseil d'Etat

La motion déposée concerne le domaine des accueils extrascolaires d'une part et d'autre part le domaine de l'école obligatoire et de la pédagogie spécialisée. Ces deux domaines sont régis par des législations distinctes qui abordent, avec des procédures et des principes de financement différents, l'attribution d'encadrement ou de mesures pour des enfants qui ont besoin d'une prise en charge particulière en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique ou physique ou d'une déficience sensorielle.

Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont reconnu le besoin de ces enfants tant dans la législation sur l'accueil extrafamilial de jour que dans la législation relative à la pédagogie spécialisée.

D'une part, la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil familial de jour (LStE) prévoit que l'Etat peut, dans les limites du budget, subventionner l'encadrement d'un enfant qui exige une prise en charge particulière.

D'autre part, la loi du 11 octobre 2017 sur la pédagogie spécialisée (LPS), qui est entrée en vigueur, fixe l'offre de prestations pour des élèves avec des besoins éducatifs particuliers qui sont scolarisés à l'école ordinaire et pour qui l'accompagnement par une ou une auxiliaire de vie dans le soutien non pédagogique au titre de mesure d'aide renforcée (MAR) est mis en place.

Dans le cadre de la LPS, la procédure d'octroi d'une MAR permettant l'accompagnement d'un ou d'une élève par un ou une auxiliaire de vie dans le soutien non pédagogique est fixée de la manière suivante. Sur la demande des parents adressée à la cellule d'évaluation, cette dernière établit un préavis à l'intention de l'inspecteur ou de l'inspectrice spécialisé-e. Celui-ci ou celle-ci décide, *in fine*, de l'octroi d'une MAR et de sa nature dans le cadre scolaire, notamment l'octroi d'un/d'une auxiliaire de vie.

Dans le cadre des travaux sur la LPS, la fonction d'auxiliaire de vie scolaire a fait l'objet d'un descriptif développé par les collaboratrices et collaborateurs du SESAM afin de poser les bases du dossier qui sera soumis aux autorités compétentes qui devront approuver cette nouvelle fonction au sein du personnel de l'Etat de Fribourg. Le but général de la fonction est décrit ainsi :

*« Un auxiliaire de vie scolaire est une personne assurant un accompagnement centré sur les besoins d'un élève en situation de handicap, au bénéfice d'une mesure d'aide renforcée, dont la situation de handicap le rend très dépendant pour accomplir les actes de la vie ordinaire ou présentant un trouble de santé invalidant. Il collabore avec les enseignants titulaires et spécialisé, responsables du projet pédagogique, afin d'optimiser l'autonomie de l'élève dans les apprentissages et de faciliter sa participation aux activités collectives et aux relations interindividuelles.*

*Il soutient l'élève dans son travail autant que nécessaire en mettant en œuvre des conditions optimales de sécurité et de confort afin de lui permettre sa scolarisation à l'école ordinaire.*

*Cet accompagnement ne concerne pas, en principe, les gestes nécessitant une qualification médicale particulière. Si la scolarisation de l'élève nécessite de poser de tels gestes, ceux-ci doivent faire l'objet d'un protocole spécifique ».*

En ce qui concerne le financement de l'accompagnement selon l'article 13 LStE d'une part et l'octroi de d'une MAR permettant l'accompagnement par un ou une auxiliaire de vie selon la LPS d'autre part, les bases légales en vigueur peuvent être aménagées pour permettre une concordance.

La LStE précise en premier lieu que les parents participent financièrement en fonction de leur capacité économique aux coûts des structures d'accueil subventionnées. Les tarifs facturés aux parents sont fixés dans un barème qui respecte les principes de la grille de référence proposée par l'Etat. Celui-ci soutient financièrement les structures d'accueil extrascolaires qui prennent en charge notamment des enfants fréquentant les classes 1 et 2 H. Ce soutien est apporté sous la forme d'un forfait accordé en fonction des heures de garde effectives et du type de la structure d'accueil. Le soutien de l'Etat est complété par une contribution des employeurs qui est répartie entre les structures selon la même clé que le soutien de l'Etat. Les communes apportent un soutien financier couvrant les coûts des structures d'accueil extrascolaire qui ne sont pas pris en charge par les parents. En sus, l'Etat peut, dans les limites du budget, prendre en charge une partie des coûts résultant de la prise en charge particulière, dans la mesure où la situation de l'enfant l'exige.

Lorsque les MAR sont dispensées pour un enfant fréquentant l'école ordinaire, leur financement est supporté selon les principes de la loi sur la scolarité obligatoire (50 % à charge de l'Etat et 50 % à charge des communes).

Forts de ces principes, les services en charge de ces thématiques, le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) pour l'accueil extrafamilial de jour et le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) pour la pédagogie spécialisée, ont recueilli les données sur ce sujet pour l'année 2017 et les ont croisées. Il apparaît qu'une seule situation d'élève répondait au double critère d'une prise en charge dans une structure d'accueil extrascolaire et de l'octroi d'une MAR liée à un accompagnement par un ou une auxiliaire de vie dans le cadre de son intégration dans une classe de l'école ordinaire.

Il manque encore certaines précisions qui seront apportées par l'ordonnance d'exécution de la loi sur la pédagogie spécialisée et qui préciseront le cadre exact de la fonction d'auxiliaire de vie. Il y aura lieu d'appliquer les principes d'attribution d'un auxiliaire de vie dans un accueil extrascolaire pour autant qu'une MAR spécifique soit mise en place dans le cadre scolaire.

Sur la base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la motion, sous réserve de la formulation exacte de la nouvelle disposition à introduire dans la LStE.

*4 septembre 2018*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion de Weck Antoinette / Thalmann-Bolz Katharina  
**Änderung des Gesetzes über die familienergänzenden  
Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) – neuer Absatz in  
Artikel 13 (Beitrag für besondere Betreuung)**

2017-GC-115

### I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 11. Juli 2017 eingereichten Motion verlangen die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Katharina Thalmann-Bolz eine Änderung des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG), genauer gesagt die Einführung eines neuen Absatzes in Artikel 13 (Beitrag für besondere Betreuung). Die Motion wurde von allen Mitgliedern der parlamentarischen Kommission zur Prüfung des Gesetzesentwurfs über die Sonderpädagogik mitunterzeichnet.

Gemäss Gesetz vom 11. Oktober 2017 über die Sonderpädagogik können Schülerinnen und Schüler, die Anspruch auf verstärkte sonderpädagogische Massnahmen haben, im Alltag durch Assistenzpersonen begleitet werden (Art. 6 Abs. 2 Bst. d). Die Kosten für die Assistenzpersonen werden zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt, jedoch werden nur die Kosten für die Arbeit während der Unterrichtszeit übernommen. Ist das Kind im Rahmen der ausserschulischen Betreuung auf eine solche Begleitung angewiesen, so gehen die damit verbundenen Kosten gänzlich zulasten seiner Schulgemeinde.

Obwohl Artikel 13 Abs. 1 FBG vorsieht, dass der Staat für die Betreuung eines Kindes, das namentlich aufgrund einer Krankheit, einer geistigen, psychischen oder körperlichen oder einer Sinnesbehinderung eine besondere Betreuung benötigt, einen Beitrag leisten kann, fällt die Begleitung durch eine Assistenzperson nicht in dessen Anwendungsbereich. Die Motionärinnen erachten dies als Lücke und schlagen deshalb die Einführung eines neuen Absatzes mit folgendem Inhalt vor:

***Art. 13 Abs. 2 bis:***

*Die Kosten für die Begleitung durch eine Assistenzperson werden zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt, gemäss Verteilschlüssel nach Gesetz über die Sonderpädagogik.*

Auch diese Begleitung ist wichtig für die erfolgreiche Integration eines Kindes. Gehen jedoch die Kosten für die Arbeit, welche die Assistenzperson in der ausserschulischen Betreuungseinrichtung leistet, ausschliesslich zulasten der Gemeinden, könnte dies dazu führen, dass diese den betroffenen Kindern nur widerwillig einen Betreuungsplatz anbieten. Nun sind es aber genau die Gemeinden, die für die Deckung des familienergänzenden Betreuungsbedarfs zuständig sind.

## II. Antwort des Staatsrats

Die Motion betrifft zum einen den Bereich der ausserschulischen Betreuung und zum anderen den Bereich der obligatorischen Schule und der Sonderpädagogik. Diese beiden Bereiche werden durch verschiedene Gesetzgebungen geregelt und wenden bei der Zuteilung der Betreuung oder der Massnahmen für Kinder, die aufgrund einer Krankheit, einer geistigen, psychischen oder körperlichen oder einer Sinnesbehinderung einen besonderen Betreuungsbedarf haben, unterschiedliche Verfahren und Finanzierungsgrundsätze an.

Der Staatsrat und der Grosse Rat haben den Bedarf dieser Kinder sowohl in der Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen als auch in der Gesetzgebung über die Sonderpädagogik anerkannt.

So sieht zum einen das Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) vor, dass der Staat, im Rahmen des Voranschlags, einen Beitrag an die Betreuung eines Kindes mit besonderem Betreuungsbedarf leisten kann.

Zum anderen definiert das Gesetz vom 11. Oktober 2017 über die Sonderpädagogik (SPG), das im Kraft gesetzt worden ist, das Leistungsangebot für Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf, welche die Regelschule besuchen und für die eine Begleitung durch eine Assistenzperson bei nichtpädagogischen Hilfestellungen in Form von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (VM) angeboten wird.

Im Rahmen des SPG wird das Verfahren für die Gewährung einer VM zur Begleitung einer Schülerin oder eines Schülers durch eine Assistenzperson bei nichtpädagogischen Hilfestellungen wie folgt festgesetzt: Die Eltern richten einen Antrag an die Abklärungsstelle, worauf diese eine Stellungnahme zuhanden des Sonderschulinspektors abgibt. Letzteres befindet schlussendlich über die Gewährung einer VM und ihre Form in der Schule, namentlich die Zuteilung einer Assistenzperson.

Im Rahmen der Arbeiten am SPG wurde die Funktion der Assistenzperson von den Mitarbeitenden des SoA eingehend beschrieben. Dieser Beschrieb bildet die Grundlage für das Dossier zuhanden der Behörden, welche diese Funktion innerhalb des Staatspersonals genehmigen müssen. Das allgemeine Ziel der Funktion wird wie folgt beschrieben:

*«Eine Assistenzperson gewährleistet eine bedarfsorientierte Begleitung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen, die eine VM erhalten und die bei den alltäglichen Lebensverrichtungen auf Hilfe angewiesen sind oder eine aktivitätseinschränkende gesundheitliche Beeinträchtigung aufweisen. Sie arbeitet mit den Klassenlehrpersonen und den Heilpädagoginnen und Heilpädagogen zusammen – diese tragen die Verantwortung für das pädagogische Konzept –, um bei der Schülerin oder dem Schüler das selbstständige Lernen zu optimieren und ihre bzw. seine Teilnahme an den Gemeinschaftsaktivitäten und den zwischenmenschlichen Beziehungen zu erleichtern.*

*Sie unterstützt die Schülerin oder den Schüler bei der Arbeit so viel wie nötig, indem sie optimale Bedingungen in Bezug auf die Sicherheit und den Komfort schafft, um ihr oder ihm den Besuch des Regelunterrichts zu ermöglichen.*

*Diese Begleitung umfasst normalerweise keine Handlungen, welche eine besondere medizinische Ausbildung erfordern. Sind solche Handlungen für den Schulbesuch der Schülerin oder des Schülers notwendig, so müssen diese in einem separaten Protokoll festgehalten werden.»*

Was einerseits die Finanzierung der Begleitung nach von Artikel 13 FBG und andererseits die Gewährung einer VM im Hinblick auf eine Begleitung durch eine Assistenzperson nach des SPG anbelangt, so können die geltenden Gesetzesbestimmungen im Sinne einer Übereinstimmung angepasst werden.

Das FBG präzisiert als Erstes, dass sich die Eltern entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Kosten der subventionierten Betreuungseinrichtungen beteiligen. Die Elterntarife werden in einer Beitragsskala festgesetzt, welche die Grundsätze des vom Staat vorgeschlagenen Bezugssystems respektiert. Der Staat leistet finanzielle Unterstützung an ausserschulische Einrichtungen, die insbesondere Kinder der 1. und 2. HarmoS betreuen. Diese Unterstützung erfolgt in Form von einer Pauschale, die entsprechend den tatsächlich geleisteten Betreuungsstunden und der Art der Betreuungseinrichtung gewährt wird. Die Unterstützung des Staates wird durch einen Beitrag der Arbeitgebenden ergänzt, der nach demselben Verteilschlüssel wie die Unterstützung des Staates zwischen den Einrichtungen aufgeteilt wird. Die Gemeinden leisten einen Beitrag, der die Kosten der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen deckt, die von den Eltern nicht übernommen werden. Darüber hinaus kann der Staat im Rahmen des Voranschlags auch einen Teil der Kosten übernehmen, die aufgrund der besonderen Betreuung entstehen, sofern es die Situation des Kindes erfordert.

Erhält ein Schulkind VM, so werden diese nach den Grundsätzen des Gesetzes über die obligatorische Schule finanziert (50 % zulasten des Staates, 50 % zulasten der Gemeinden).

In Anbetracht dieser Grundsätze haben die zuständigen Ämter (JA --> familienergänzende Tagesbetreuung, SoA --> Sonderpädagogik) die damit verbundenen Daten für das Jahr 2017 erhoben und zusammengeführt. Dabei stellte sich heraus, dass nur eine Situation das Doppelkriterium – also Betreuung in einer ausserschulischen Betreuungseinrichtung und gleichzeitige Begleitung durch eine Assistenzperson im Rahmen der Integration in einer Regelklasse – erfüllte.

Ein paar Präzisierungen fehlen noch; sie werden durch die Ausführungsverordnung zum SPG vorgenommen und den genauen Rahmen der Funktion der Assistenzpersonen festlegen. Die Grundsätze für die Zuteilung einer Assistenzperson sollen auch für die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen gelten, vorausgesetzt, dass in der Schule eine spezifische VM umgesetzt wird.

Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Motion anzunehmen, vorbehaltlich der genauen Formulierung der neuen Bestimmung für das FBG.

*4. September 2018*



# **RAPPORT ANNUEL 2017 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'HÔPITAL INTERCANTONAL DE LA BROYE, VAUD-FRIBOURG**

Aux l'attention de la présidence des Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud,  
A l'attention de Mesdames et Messieurs les Députés,

La Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), vous soumet pour adoption son rapport annuel qui porte sur son activité de février 2017 à février 2018, afin d'inclure la séance de février qui portait sur le budget 2018 de l'Etablissement. Durant cette période, la commission s'est réunie à deux reprises, le 31 août 2017 et le 8 février 2018.

## **1. CADRE LÉGAL**

La CoParl<sup>1</sup> du 5 mars 2010 (art. 1) régit l'intervention des parlements des cantons contractants dans la procédure d'élaboration, de ratification, d'exécution et de modifications des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger. La constitution d'une commission interparlementaire de contrôle répond aux dispositions du Chapitre IV – Contrôle de gestion interparlementaire, articles 15 à 19, de ladite CoParl.

Le présent rapport répond à la disposition reprise à l'article 7, alinéa 3 de la Convention intercantonale sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg (C-HIB), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, qui stipule que la commission interparlementaire adresse une fois par année aux deux Grands Conseils un rapport sur le résultat de son contrôle. Conformément à l'article 7, alinéa 2, le contrôle porte sur les objectifs stratégiques, la planification financière, le budget et les comptes, ainsi que l'évaluation des résultats sur la base du contrat de prestations annuel.

Le contrôle est de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la commission interparlementaire de contrôle ne définit pas les objectifs stratégiques, mais en vérifiera la réalisation. Cette organisation du contrôle parlementaire est spécifique aux établissements régis par des conventions intercantionales.

Les deux Grand Conseils vaudois et fribourgeois auront toujours à se prononcer sur les moyens financiers de l'Etablissement au travers des budgets cantonaux.

## **2. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION**

Conformément à l'article 7, alinéa 1, lettre a. de la Convention (C-HIB), la commission est composée de douze membres, soit six par canton.

### **Présidence**

La commission a élu Mme Anne Meyer Loetscher (FR) à sa présidence pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 30 juin 2019. Selon le principe d'alternance, M. Daniel Ruch (VD), chef de la délégation vaudoise, assure la vice-présidence. Il a été confirmé dans cette fonction suite aux élections cantonales vaudoises du printemps 2017.

### **Délégation fribourgeoise en 2017 :**

Mme Anne MEYER LOETSCHER (cheffe de délégation et présidente de la commission)

M. David BONNY

Mme Violaine COTTING

M. Nicolas PASQUIER

Mme Nadia SAVARY-MOSER

M. Michel ZADORY

---

<sup>1</sup> Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl)

## **Délégation vaudoise, nouvelle composition entrée en fonction au 1<sup>er</sup> juillet 2017 :**

M. Daniel RUCH (VD) (chef de délégation)

Mme Anne-Sophie BETSCHART

M. Philippe CORNAMUSAZ

M. Philippe LINIGER

Mme Roxanne MEYER KELLER

M. Felix STÜRNER

### **3. PLAN STRATÉGIQUE DE L'HÔPITAL**

La commission interparlementaire de contrôle souligne le travail important effectué à la rédaction du projet stratégique 2017-2022 de l'HIB qui décrit bien sa mission, ses valeurs et l'orientation de l'Hôpital. La commission qualifie la stratégie du HIB de claire, raisonnable et bien alignée sur les besoins de son bassin de population, sans velléité de pratiquer des interventions de médecines hautement spécialisées pour lesquelles il ne pourrait assurer une masse critique de cas.

La stratégie 2017-2022 exprime la volonté de maintenir l'accès à une médecine de qualité dans la Broye, en assurant une mission de soins aigus à Payerne et une mission de réadaptation sur le site d'Estavayer-le-Lac. Cela concerne l'ensemble des disciplines médicales et chirurgicales de base : la chirurgie générale, l'orthopédie, la médecine interne, la pédiatrie, la gynécologie, un service d'urgence 24h/24h et des soins intensifs.

Au niveau stratégique, le Conseil d'Établissement et la direction générale ont insisté sur quelques priorités et principes fondamentaux qui vont guider l'action de l'HIB ses prochaines années :

- Adapter l'infrastructure aux futurs enjeux médicaux, c'est-à-dire construire un nouvel établissement sur le site de Payerne et faire en sorte que le site d'Estavayer-le-Lac reste attractif. Les travaux de conception du projet de Payerne ont commencé et la pose de la première pierre est prévue pour 2022.
- Offrir des prestations médicales rentables et durables. Le budget 2018 reflète les difficultés auxquelles l'HIB est confronté, il doit faire face à des tarifs à la baisse, des charges en augmentation, et des coûts salariaux à la hausse. Cette situation demande de mettre en œuvre des éléments de bonne gestion, d'efficacité économique et organisationnelle ; de mettre en place aussi les meilleures conditions de travail possibles pour les collaboratrices et les collaborateurs de l'HIB.
- Renforcer l'organisation intercantonale de santé ; dans ce projet, l'HIB doit être la pièce maîtresse d'un réseau socio-sanitaire qui intègre tous les partenaires broyards (médecins installés, soins à domicile, EMS, pharmacies, etc.). Ce réseau de santé met clairement le patient au centre de la chaîne de soins.
- Entretenir des relations personnalisées de qualité avec les médecins installés, en particulier dans le suivi après une intervention à l'HIB. Les médecins de l'HIB doivent aussi aller sur place voir les patients à domicile et dans les EMS.
- Collaborer encore davantage tant avec l'HFR que le CHUV, dans le but de pérenniser l'HIB dans son rôle d'hôpital régional et développer une médecine de proximité en garantissant la qualité et la sécurité des prestations.
- Faire en sorte que l'HIB soit l'hôpital de confiance et de référence des Broyards. Adapter les prises en charge pour répondre aux défis de la croissance démographique, aussi bien vis-à-vis des familles qui viennent habiter dans la Broye, que vis-à-vis de la population vieillissante.
- Se spécialiser dans l'un ou l'autre centre de compétence, soit par des collaborations avec d'autres établissements, soit de manière autonome, ce qui est par exemple le cas aujourd'hui avec le centre cardio-métabolique, le traitement de l'obésité et encore le centre de néphrologie.

En résumé, les grands défis sont de construire un bâtiment, de conserver un savoir-faire et une taille suffisante.

## **RÉPUTATION ET CONFIANCE**

La commission constate que la question de la réputation de l'HIB revient régulièrement dans la population. Il est certes difficile d'améliorer cette réputation, mais les instances gouvernantes de l'Établissement peuvent démontrer, à travers les enquêtes de satisfaction ou par rapport au nombre de plaintes déposées, que l'HIB est bien situé en comparaison avec les autres établissements hospitaliers.

## **4. HIB – ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT**

### **NOUVELLE PRÉSIDENTE DU CONSEIL D'ÉTABLISSEMENT**

Ce rapport annuel donne l'opportunité à la commission de remercier Mme Susan Elbourne Rebet, présidente sortante, pour la bonne collaboration qui a prévalu depuis la constitution de cette commission. Sous sa présidence, le Conseil d'Établissement a réussi à mettre en place la nouvelle gouvernance du HIB, établissement autonome de droit public intercantonal.

Mme Elbourne Rebet a considéré que les conditions étaient propices pour passer le témoin, le climat est serein au sein de l'HIB qui peut compter sur un Conseil d'Établissement efficace et une équipe de direction solide.

Lors de la séance de février 2018, la commission a pu féliciter de vive voix M. Charly Haenni, nouveau président du Conseil d'Établissement nommé par les Conseils d'Etat des deux cantons. La commission lui souhaite plein succès dans cette nouvelle fonction. A la tête du Conseil, M. Haenni aura notamment pour tâche de mettre en oeuvre la stratégie 2017-2022 de l'HIB et d'initier la construction d'un nouvel établissement de soins aigus de Payerne.

En remplacement de M. Haenni, nommé à la présidence, le Conseil d'Etat fribourgeois a choisi Mme Nataly Viens Python pour le remplacer en tant que membre du Conseil d'Établissement, cette dernière est la directrice de la haute école de santé du canton de Fribourg et connaît dès lors parfaitement le domaine des soins.

L'HIB va fêter et commémorer son 20e anniversaire en 2019, puisque c'est le 21 janvier 1999 que la convention HIB (contrat de société simple) a été signée par l'association HZP et l'association des communes de la Broye (fribourgeoise) pour l'exploitation de l'Hôpital.

### **CONVENTION COLLECTIVE DE TRAVAIL (CCT) DU PERSONNEL**

L'HIB a signé, fin septembre 2017, un protocole d'accord avec le syndicat des services publics (SSP) et le syndicat Syna, qui a permis d'adhérer à la CCT San (santé vaudoise) dès le 1er octobre 2017. Cet accord prévoit d'entamer des négociations pour l'amélioration des conditions de travail, en particulier sur les retraites anticipées et les congés paternité. Dans une étape suivante, l'HIB s'est engagé à étudier les possibilités d'une harmonisation des conditions de la CCT du personnel de l'HIB avec celles de la CCT du personnel de l'HRC (Hôpital Riviera-Chablais), pour autant que cet alignement se fasse pour l'ensemble des établissements de la FHV.

Le président du Conseil d'Établissement précise que la CCT San améliore déjà les conditions de travail du personnel, notamment la compensation du temps de repos de nuit, le congé maternité, les vacances à partir de l'âge de 50 ans, et la grille salariale. Pour l'HIB, l'ensemble des améliorations acceptées coûte Fr. 480'000 par an.

Les instances dirigeantes de l'Établissement relèvent que ces négociations sont difficiles car il en va aussi de la pérennité financière de l'HIB.

### **CONVENTION COLLECTIVE DE TRAVAIL (CCT) DES MÉDECINS-CADRES**

Le document cadre sur les conditions de travail des médecins-cadres est finalisé, il prévoit notamment la hiérarchisation sur le plan médical, c'est-à-dire la nomination d'un seul médecin chef par service. Le directeur général a bon espoir que la partie des négociations qui porte sur les conditions financières arrive aussi à terme d'ici fin juin 2018, ce qui permettrait l'entrée en vigueur de la nouvelle CCT au 1er janvier 2019. En parallèle, cette CCT devra encore être négociée avec les services de la santé publique des deux cantons puisque le modèle prévoit une revalorisation des indemnités pour les gardes.

## 5. COMPTES ET BUDGET DU HIB

### COMPTES 2016

L'HIB a présenté ses comptes 2016 audités à la commission interparlementaire de contrôle lors de sa séance du 31 août 2017.

Le HIB a clôturé l'exercice 2016 avec une perte de Fr. 272'607.26 ; alors que la perte d'exploitation se montait à Fr. 601'376.79 (Total des produits d'exploitation Fr. 90'036'030.16 moins Total des charges d'exploitation Fr. 90'637'406.95). La dissolution de provisions (enregistrés comme produits et charges exceptionnels) a permis de pondérer la perte d'exploitation.

#### Résultat 2016

Perte d'exploitation : CHF 601'376.79

**Perte de l'exercice : CHF 272'607.26**

#### Transfert du bénéfice sur investissement

Le directeur des finances a expliqué que le bénéfice sur investissements de Fr. 980'601 a été transféré sur les fonds de réserve spécifiques. Il identifie alors un bénéfice d'exploitation avant transfert au fonds d'investissement de Fr. 379'224.21, c'est-à-dire Fr. 980'601.00 moins Fr. 601'376.79.

#### Revenus d'exploitation

Les revenus du HIB ont augmenté entre 2015 et 2016 d'environ Fr. 600'000, pour s'élever à un total d'environ Fr. 90 millions.

Comme déjà mentionné, il y a eu en 2016 une baisse de 200 cas d'hospitalisation, ce qui génère une baisse de revenus de Fr. 1,35 million en partie compensée par l'augmentation des revenus ambulatoires.

#### Charges d'exploitation

Le total des charges d'exploitation a augmenté de 2.3%, ce qui représente un accroissement de Fr. 2 millions : les postes principaux qui expliquent cette augmentation sont :

- les charges du personnel qui ont augmenté de Fr. 800'000, et
- les charges de matériel médical qui ont augmenté de Fr. 440'000.

#### Investissements

Il s'agit d'un compte séparé dont le résultat est viré au bilan, dans le compte fonds de réserves spécifiques.

En 2016, les charges d'investissement étaient en augmentation, principalement sur le compte d'amortissement en lien avec des travaux récemment réalisés. Néanmoins, le résultat sur investissement 2016 reste positif à hauteur de Fr. 610'114.60, montant transféré au fonds de réserves spécifiques (bilan). Il convient de prendre aussi en compte la dotation au fonds d'entretien et de rénovation de Fr. 260'499 qui concerne également les investissements.

#### RÉSULTAT COMPTABLE PROVISoire 2017 – TASK FORCE ÉCONOMIE

L'HIB annonce un déficit d'exploitation d'environ Fr. 900'000 francs pour l'exercice 2017, ce qui représente environ 1% du budget. Les dépenses du personnel sont maîtrisées et les recettes dans la cible prévue, mais le déséquilibre provient de l'augmentation d'autres charges d'exploitation, en particulier Fr. 700'000 de plus de consommation de médicaments principalement en oncologie, environ Fr. 200'000 de plus sur le matériel médical, notamment les prothèses, et quelque Fr. 500'000 de dépassement sur les transports et les transferts dans d'autres hôpitaux. Dans le cadre de l'activité ambulatoire il y a environ Fr. 500'000 de médicaments qui sont compensés par une amélioration des recettes.

Dans ces circonstances, la direction générale a mis en place une task force afin d'identifier des pistes visant à retrouver l'équilibre économique et assurer la pérennité de l'HIB.

## **BUDGET 2018**

Ce budget 2018 a été adopté le 30 janvier 2018 par le Conseil d'Établissement, **il présente une perte d'exploitation de Fr. 400'000.**

### **Charges**

L'HIB a intégré les éléments connus au moment de l'élaboration du budget, comme par exemple les coûts liés à la CCT, aux annuités et aux engagements de nouveaux collaborateurs en particulier celui d'une doctoresse gériatre. Les charges pour les salaires et charges sociales s'élèvent à Fr. 66'823'000 au budget 2018, en augmentation de Fr. 1'849'819 par rapport au budget 2017.

Pour les autres charges d'exploitation, le budget a été adapté aux chiffres extrapolés (constatés) sur l'exercice 2017, notamment le total du matériel médical qui passe ainsi à Fr. 14'997'800 pour 2018.

Le total des charges (salaires+charges d'exploitation) passe de Fr. 92'619'003 en 2017 à Fr. 95'640'170 en 2018.

#### *Augmentation des charges de personnel administratif*

La commission constate une augmentation de près de Fr. 1 million des charges pour le personnel administratif en deux ans, entre les comptes 2016 (effectifs) où ces charges étaient de Fr. 5'296'251 et le budget 2018 qui prévoit des coûts pour le personnel administratif de Fr. 6'251'000.

La direction de l'HIB confirme l'engagement de plusieurs personnes durant cette période, entre autres un responsable logistique et un chargé de communication, ainsi que divers engagements au sein des secrétariats pour les nouveaux médecins.

### **Recettes**

Le total des hospitalisations s'établit à Fr. 51'299'556 ; ce montant intègre les modifications de PIG (prestations d'intérêt général) connues, ainsi que les différents effets liés à des modifications d'enveloppes. Au niveau des recettes ambulatoires, l'HIB a intégré les changements de tarifs Tarmed qui lui font perdre des recettes, mais il a tout de même prévu une augmentation de l'activité à hauteur de Fr. 28'360'614.

Le total des recettes passe de Fr. 92'619'003 en 2017 à Fr. 95'240'170 en 2018.

### **Résultat final**

Le déficit d'exploitation prévu s'élève donc à Fr.-400'000 francs (95'240'170 ./ 95'640'170).

Le déficit prévu ne représente finalement que 0.4% du budget total, mais il convient de tenir compte du fait que l'exercice comptable 2017 n'est pas bon (déficit prévu de Fr. 900'000) et que pour cette raison le Conseil d'Établissement a demandé à l'équipe de direction de mettre en place une task force de façon à réaliser des économies dans l'objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire.

### **Budget des investissements**

La planification des investissements porte sur plusieurs années ce qui permet de déterminer la capacité de l'HIB à assumer ses investissements, ce plan devra être revu et ajusté en fonction des prochaines constructions et rénovations prévues sur le site de Payerne.

Pour 2018, les investissements budgétés s'élèvent à Fr. 5'164'000 alors que les produits d'investissements sont prévus à hauteur de Fr. 5'270'000, pour un résultat prévisionnel bénéficiaire de Fr. 106'000; qui sera transféré dans le fonds dédié au financement les investissements futurs.

## **6. ÉVALUATION DU CONTRAT DE PRESTATION 2016**

En préambule, il est rappelé que le mandat de prestations précise les conditions pour exercer à charge de la LAMal, il en découle un contrat de prestations annuel qui fixe les engagements ainsi que le financement. Il est rappelé que le HIB figure sur les deux listes hospitalières vaudoise et fribourgeoise qui autorisent à exercer à charge de la LAMal.

La commission a pu constater que la très grande majorité des engagements sont tenus et évalués positivement dans le rapport établi par le service de la santé publique Vaud, en collaboration avec celui de Fribourg.

Il n'y a pas eu de changement de missions dans le contrat de prestations 2016 par rapport à celui de 2015 ; tous deux découlent des axes stratégiques et des objectifs fixés dans le mandat de prestations qui couvre la période 2015-2019.

La commission relève notamment que les résultats d'une enquête nationale sur la satisfaction des patients obtenus par l'HIB sont tout à fait comparables à ceux de la moyenne cantonale et de la moyenne suisse.

La deuxième partie du rapport concerne l'audit du reporting financier 2016 (comptabilité financière) ; en résumé, le directeur financier de l'HIB a synthétisé les résultats des évaluations de 42 points de vérification. Un seul point majeur, l'établissement des comptes selon les normes comptables Swiss GAAP, n'a pu être mis en place en 2016 par l'HIB, mais sera effectif en 2017.

Concernant le système de contrôle interne, l'HIB passe de 16 points d'amélioration à 4 points en cours, dont certains ont déjà été réglés.

A propos de l'évaluation de l'activité de l'HIB, la commission a constaté, sur la base de graphiques et de tableaux présentés :

- Une baisse d'environ 200 cas d'hospitalisation en 2016 par rapport à 2015.
- Un degré moyen de gravité des cas de 0.79 à l'HIB, ce qui signifie que l'indice de case mix (ICM) était plus faible que le niveau moyen des établissements de la FHV qui se situe à 0.84, L'HIB cherche à améliorer la situation notamment par un meilleur codage des cas, d'où l'engagement d'une gestionnaire DRG.
- La progression de l'activité ambulatoire à l'HIB se stabilise à la hauteur de la moyenne des autres établissements de la FHV, à +5% environ.

Au niveau des statistiques relatives aux réopérations potentiellement évitables, l'HIB se situe en dessous de la moyenne vaudoise et également en dessous du taux attendu, ce qui est positif pour l'Hôpital. On constate également que l'HIB est en dessous de la moyenne concernant les réadmissions potentiellement évitables.

Finalement, la formation des soignants (non médecins) a largement augmenté depuis 2013, date de la mise en place d'un nouveau modèle de financement par les cantons. Sur la base de ces chiffres, on peut qualifier l'HIB d'Hôpital formateur.

## **7. PROJET DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION SUR LE SITE DE PAYERNE (NOUVEAU BÂTIMENT DES LITS)**

En approuvant la stratégie de l'HIB, les deux cantons ont donné un signal positif aux futurs travaux de construction et de rénovation du site de Payerne.

Le projet prévoit dans un premier temps la construction, à l'arrière de l'Hôpital sur le terrain actuel de l'EMS Les Cerisiers, **d'un nouveau bâtiment** qui comprendra les chambres d'hospitalisation (lits) avec le plateau technique incluant le bloc opératoire. Dans un deuxième temps, il est prévu la rénovation du bâtiment principal, qui date de 1973, afin d'accueillir principalement les activités ambulatoires, des cabinets de consultation, voire des bureaux.

A ce stade initial du projet, l'estimation du coût s'élève à près de **Fr. 60 millions**, c'est-à-dire Fr. 50 millions pour les travaux auxquels il faudra rajouter environ Fr. 10 millions pour les équipements et le mobilier. Selon un planning optimiste, la direction générale prévoit une inauguration du nouveau bâtiment à l'horizon 2022-2023.

L'HIB finalise actuellement le programme des locaux et va ensuite se déterminer sur le choix de la procédure à appliquer pour lancer le concours d'architecture, conformément au droit des marchés publics. Le démarrage du concours à proprement parler est prévu à l'automne 2018.

### **Mode de financement du projet de construction**

La construction du nouveau bâtiment sera financée par les fonds propres de l'Etablissement et par des fonds étrangers sous forme d'emprunts bancaires contractés directement par l'HIB. A ce sujet, la délégation vaudoise a demandé s'il était prévu que les cantons accordent une garantie d'emprunt pour financer la construction du nouveau bâtiment de Payerne. Elle a aussi demandé dans quelle mesure la

commission interparlementaire suivra et contrôlera la réalisation de la construction du nouveau bâtiment afin de pouvoir en informer les deux Grands Conseils.

Du côté fribourgeois, la loi sur le financement des hôpitaux ne prévoit pas de participation du canton. Les constructions hospitalières doivent être financées par la part de 10% des tarifs affectée aux investissements. En conséquence, aucune garantie ne sera accordée par le canton de Fribourg.

Du côté vaudois, au début de chaque année le Conseil d'Etat fixe un montant maximum des garanties qu'il peut octroyer pour les emprunts contractés par des établissements sanitaires reconnus d'intérêt public afin de financer leurs investissements, ce décret est voté par le Grand Conseil dans le cadre du projet de budget.

L'HIB sollicitera donc la garantie de l'Etat de Vaud pour l'emprunt qui servira au financement du nouveau bâtiment de Payerne. Le conseiller d'Etat avait d'ailleurs laissé entendre que cette garantie pourrait être étendue au total de l'emprunt.

#### **TRANSFERT DES BIENS IMMOBILIERS**

Pour rappel, la convention C-HIB prévoit un délai de quatre ans pour le transfert des biens, à compter du 1er janvier 2014.

#### **Transfert des biens Estavayer-le-Lac**

A la base, la situation semblait plus simple sur la partie fribourgeoise car l'ensemble des terrains avait été transféré au niveau cantonal. Actuellement, la difficulté se situe au niveau du parcellaire HIB d'Estavayer-le-Lac sur lequel se situent le parking et l'EMS Les Mouettes qui va se déplacer en ville.

Dans cette situation, se pose la question de la future affectation du bâtiment et surtout du parking dont l'HIB a impérativement besoin. Dans ces conditions, le transfert des biens sur Estavayer-le-Lac est gelé.

#### **Transfert des biens Payerne**

Concernant le site de Payerne, le Conseil d'Établissement a négocié âprement le transfert des biens qui a abouti à la conclusion d'un DDP (droit distinct et permanent – droit de superficie) sur 99 ans pour un montant de 4.2 millions. Cette somme sera payée sous la forme d'une rente de superficie, de manière dégressive sur 70 ans, dont la première annuité est fixée à Fr. 140'000. Dans ces conditions, l'avantage pour l'HIB est de ne pas devoir sortir Fr. 4.2 millions d'un coup et l'avantage pour l'HZP est de pouvoir étaler cette recette en vue de l'exploitation de son futur EMS en ville de Payerne. L'HIB deviendra enfin propriétaire des terrains au travers de ce DDP, alors que jusqu'à aujourd'hui ils appartenaient encore à l'HZP.

## **8. REMERCIEMENTS ET CONCLUSION**

### **Remerciements**

La commission remercie Madame et Monsieur les Conseillers d'Etat Anne-Claude Demierre et Pierre-Yves Maillard qui ont participé aux séances et répondu de manière complète et détaillée aux questions de la commission.

Durant l'année sous revue, la commission a pu fonctionner grâce à la contribution efficace des responsables du HIB. Ses remerciements vont tout particulièrement à Mme Susan Elbourne Rebet, présidente du Conseil d'Établissement, et à M. Charly Haenni qui l'a remplacée dès janvier 2018, ainsi qu'à M. Laurent Exquis, directeur général de l'HIB et M. Pablo Gonzalez, directeur financier.

Nos remerciements vont aussi à M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, pour l'organisation de nos travaux et la tenue des procès-verbaux des séances.

### **Conclusion**

La commission interparlementaire de contrôle de l'hôpital intercantonal de la Broye (HIB) recommande aux deux Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud d'adopter son rapport d'activité 2017.

Estavayer-le-Lac, le 21 juin 2018

*Anne Meyer Loetscher*  
Présidente de la commission

# **JAHRESBERICHT 2017 DER INTERPARLAMENTARISCHEN AUFSICHTSKOMMISSION ÜBER DAS INTERKANTONALE SPITAL DER BROYE, WAADT-FREIBURG**

Zuhanden der Präsidien der Grossen Räte der Kantone Freiburg und Waadt  
Zuhanden der Grossrätinnen und Grossräte

Die interparlamentarische Aufsichtskommission über das Interkantonale Spital der Broye (HIB) legt Ihnen ihren Tätigkeitsbericht, der sich mit ihrer Tätigkeit von Februar 2017 bis Februar 2018, einschliesslich der Februarsitzung über das Budget 2018 der Anstalt, befasst, zur Genehmigung vor. In dieser Zeit ist die Kommission zweimal, am 31. August 2017 und am 8. Februar 2018, zusammengetreten.

## **1. GESETZLICHER RAHMEN**

Der ParlVer.<sup>1</sup> vom 5. März 2010 (Artikel 1) regelt die Mitwirkung der Parlamente der Vertragskantone bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland. Die Einsetzung einer interparlamentarischen Aufsichtskommission entspricht den Bestimmungen von Kapitel IV – interparlamentarische Geschäftsprüfung, Artikel 15 bis 19 des erwähnten ParlVer.

Dieser Bericht entspricht der Bestimmung von Artikel 7 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über das Interkantonale Spital der Broye Waadt–Freiburg (HIB-V), die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist; dort wird vorgeschrieben, dass die interparlamentarische Kommission einmal pro Jahr den beiden Grossen Räten einen Bericht mit den Ergebnissen ihrer Aufsicht unterbreitet. Gemäss Artikel 7 Abs. 2 werden die strategischen Ziele, die Finanzplanung, das Budget und die Rechnung und die Beurteilung der Ergebnisse auf der Grundlage des jährlichen Leistungsvertrags kontrolliert.

Die Aufsicht ist eine politische Oberaufsicht. In diesem Zusammenhang legt die interparlamentarische Aufsichtskommission die strategischen Ziele nicht fest, sondern prüft deren Umsetzung. Diese Organisation der parlamentarischen Aufsicht ist spezifisch für Anstalten, die mit interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden.

Die Grossen Räte der beiden Kantone Waadt und Freiburg werden sich über die kantonalen Budgets immer zu den Finanzmitteln der Anstalt äussern können.

## **2. ZUSAMMENSETZUNG UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION**

Gemäss Artikel 7 Abs. 1 Bst. a der Vereinbarung (HIB-V) gehören der Kommission 12 Mitglieder, d. h. 6 pro Kanton, an.

### **Präsidium**

Die Kommission wählte Anne Meyer Loetscher (FR) für die Zeit vom 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2019 zu ihrer Präsidentin. Gemäss dem Grundsatz der Alternanz ist Daniel Ruch (VD), Leiter der Waadtländer Delegation, Vizepräsident. Er wurde nach den kantonalen Waadtländer Wahlen im Frühling 2017 in diesem Amt bestätigt.

### **Freiburger Delegation 2017:**

Anne MEYER LOETSCHER (Delegationsleiterin und Präsidentin der Kommission)

David BONNY

Violaine COTTING

Nicolas PASQUIER

Nadia SAVARY-MOSER

Michel ZADORY

---

<sup>1</sup> Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (ParlVer)



## **Waadtländer Delegation in neuer Zusammensetzung, die am 1. Juli 2017 das Amt angetreten hat:**

Daniel RUCH (VD) (Delegationsleiter)  
Anne-Sophie BETSCHART  
Philippe CORNAMUSAZ  
Philippe LINIGER  
Roxanne MEYER KELLER  
Felix STÜRNER

### **3. STRATEGISCHE EBENE DES SPITALS**

Die interparlamentarische Aufsichtskommission unterstreicht die wichtige Arbeit, die für das Verfassen des strategischen Projekts 2017–2022 des HIB geleistet wurde; darin werden seine Aufgabe, seine Werte und die Ausrichtung des Spitals gut beschrieben. Die Kommission bezeichnet die Strategie des HIB als klar, vernünftig und den Bedürfnissen seines Einzugsgebiets gut angemessen, ohne das Bestreben zu haben, hochspezialisierte medizinische Eingriffe zu machen, bei denen es die kritische Fallzahl nicht erreichen würde.

Mit der Strategie 2017–2022 wird die Absicht ausgedrückt, den Zugang zu einer qualitativ hochstehenden Medizin in der Broye aufrechtzuerhalten und einen Auftrag für Akutpflege in Payerne und einen Auftrag in Rehabilitation am Standort Estavayer-le-Lac wahrzunehmen. Das gilt für alle medizinischen und chirurgischen Grunddisziplinen: allgemeine Chirurgie, Orthopädie, Innere Medizin, Pädiatrie, Gynäkologie, Notfälle 24 Stunden/Tag und Intensivpflege.

Auf strategischer Ebene bestanden der Anstaltsrat und die Generaldirektion auf einigen grundlegenden Prioritäten und Prinzipien, welche die Tätigkeit des HIB in den kommenden Jahren leiten werden:

- Die Infrastruktur soll an die künftigen medizinischen Herausforderungen angepasst werden, d. h. es soll eine neue Anstalt am Standort Payerne gebaut und dafür gesorgt werden, dass der Standort Estavayer-le-Lac attraktiv bleibt. Die Entwicklungsarbeiten für das Projekt in Payerne haben begonnen, und die Grundsteinlegung ist für 2022 geplant.
- Es sollen rentable und nachhaltige medizinische Leistungen angeboten werden. Im Budget 2018 spiegeln sich die Schwierigkeiten, denen sich das HIB gegenübersteht, wider; dieses muss mit sinkenden Tarifen, zunehmendem Aufwand und höheren Lohnkosten fertig werden. In dieser Situation müssen Elemente zur guten Geschäftsführung und zur wirtschaftlichen und organisatorischen Effizienz geschaffen werden; es müssen auch die bestmöglichen Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des HIB geschaffen werden.
- Die interkantonale Gesundheitsorganisation muss verstärkt werden; in diesem Projekt muss das HIB ein Hauptbestandteil eines Hygienenetzes, das alle Partner aus der Region Broye (niedergelassene Ärzte, spitalexterne Krankenpflege, Pflegeheime, Apotheken usw.) umfasst, werden. In diesem Gesundheitsnetz steht klar der Patient im Zentrum der Pflegekette.
- Mit den niedergelassenen Ärzten müssen qualitativ hochstehende personalisierte Beziehungen unterhalten werden, insbesondere nach einem Eingriff im HIB. Die Ärzte des HIB müssen die Patientinnen und Patienten auch zuhause und in den Pflegeheimen vor Ort besuchen.
- Die Zusammenarbeit mit dem HFR und dem CHUV muss ausgebaut werden mit dem Ziel, die Rolle des HIB als Regionalspital nachhaltig zu festigen, und es müssen eine Medizin der Nähe entwickelt und die Qualität und Sicherheit der Leistungen garantiert werden.
- Es muss dafür gesorgt werden, dass das HIB das Vertrauens- und Referenzspital der Bewohnerinnen und Bewohner der Region Broye wird. Die Betreuung muss angepasst werden, um den Herausforderungen des Bevölkerungswachstums zu entsprechen, das gilt sowohl für die Familien, die in die Region Broye ziehen, als auch für die alternde Bevölkerung.
- Es muss eine Spezialisierung in einigen Kompetenzzentren geben, sei es durch Zusammenarbeit mit anderen Anstalten, sei es selbständig, was heute beispielsweise beim kardio-metabolischen Zentrum, bei der Behandlung der Fettleibigkeit und beim Nephrologiezentrum der Fall ist.

Zusammenfassend bestehen die grossen Herausforderungen im Bau eines Gebäudes, in der Bewahrung eines Know-hows und in einer ausreichenden Grösse.

## **RUF UND VERTRAUEN**

Die Kommission stellt fest, dass die Frage des Rufs des HIB in der Bevölkerung regelmässig auftaucht. Zwar ist es schwierig, diesen Ruf zu verbessern, aber die leitenden Instanzen der Anstalt können anhand von Umfragen zur Zufriedenheit oder aufgrund der Zahl der eingereichten Klagen beweisen, dass das HIB im Vergleich zu den anderen Spitälern gut dasteht.

## **4. HIB – ORGANISATION UND BETRIEB**

### **NEUER PRÄSIDENT DES ANSTALTSRATS**

Dieser Jahresbericht gibt der Kommission die Gelegenheit, Susan Elbourne Rebet, zurücktretende Präsidentin, für die gute Zusammenarbeit, die seit der Bildung dieser Kommission herrschte, zu danken. Unter ihrem Vorsitz gelang es dem Anstaltsrat, eine neue Governance des HIB, interkantonale selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, einzusetzen.

Frau Elbourne Rebet war der Meinung, dass die Voraussetzungen gut waren, um das Amt abzugeben, denn das Klima beim HIB ist ruhig, und es kann auf einen effizienten Anstaltsrat und ein solides Direktionsteam zählen.

An der Sitzung vom Februar 2018 konnte die Kommission Charly Haenni, neuer Präsident des Anstaltsrats, der von den Staatsräten der beiden Kantone ernannt worden war, persönlich gratulieren. Die Kommission wünscht ihm vollen Erfolg bei der Ausübung seiner neuen Funktion. An der Spitze des Anstaltsrats hat Herr Haenni namentlich die Aufgabe, die Strategie 2017–2022 des HIB umzusetzen und den Bau einer neuen Anstalt für Akutpflege in Payerne in die Wege zu leiten.

Als Nachfolgerin von Herrn Haenni, der zum Präsidenten ernannt wurde, wählte der Staatsrat Nataly Viens Python; sie wird ihn als Mitglieder des Anstaltsrats ersetzen; als Direktorin der Hochschule für Gesundheit des Kantons Freiburg kennt sie den Pflegebereich perfekt.

Das HIB wird 2019 seinen 20. Geburtstag feiern und begehen, denn am 21. Januar 2019 wurde die HIB-Vereinbarung (Vertrag über eine einfache Gesellschaft) vom Verband HZP und vom Gemeindeverband des (freiburgischen) Broyebezirks für den Betrieb des Spitals unterzeichnet.

### **GESAMTARBEITSVERTRAG (GAV) DES PERSONALS**

Das HIB unterzeichnete Ende September 2017 ein Vertragsprotokoll mit dem Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) und der Gewerkschaft Syna und konnte so auf den 1. Oktober 2017 dem GAV San (Waadtländer Gesundheitswesen) beitreten. In diesem Vertrag wird vorgesehen, dass Verhandlungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere über Frühpensionierungen und Vaterschaftsurlaub, aufgenommen werden. In einer folgenden Etappe hat sich das HIB verpflichtet, die Möglichkeiten, die Bedingungen des GAV des Personals des HIB mit denjenigen des GAV des Personals des HRC (Hôpital Riviera-Chablais) zu harmonisieren, zu prüfen, sofern diese Angleichung für alle Anstalten der FHV (Fédération des hôpitaux vaudois) gemacht wird.

Der Präsident des Anstaltsrats weist darauf hin, dass mit dem GAV San schon die Arbeitsbedingungen des Personals verbessert werden, namentlich die Kompensierung der nächtlichen Ruhezeit, der Mutterschaftsurlaub, die Ferien ab 50 Jahren und die Gehaltsskala. Für das HIB kosten alle diese Verbesserungen insgesamt 480 000 Franken im Jahr.

Die leitenden Instanzen der Anstalt unterstreichen, dass diese Verhandlungen schwierig sind, denn es geht auch um den finanziellen Fortbestand des HIB.

### **GESAMTARBEITSVERTRAG (GAV) DER KADERÄRZTINNEN UND KADERÄRZTE**

Das Rahmendokument über die Arbeitsbedingungen der Kaderärztinnen und Kaderärzte ist fertig; in ihm wird namentlich die Hierarchie auf medizinischer Ebene, nämlich die Ernennung einer einzigen Chefarztin oder eines einzigen Chefarzts pro Dienst, vorgesehen. Der Generaldirektor ist guter Hoffnung, dass der Teil der Verhandlungen, bei dem es um die finanziellen Voraussetzungen geht, ebenfalls bis Ende Juni 2018 zum Abschluss kommt, so dass der neue GAV am 1. Januar 2019 in Kraft treten könnte. Gleichzeitig muss dieser GAV noch mit den Ämtern für Gesundheit der beiden Kantone ausgehandelt werden, denn im Modell wird eine Neubewertung der Entschädigungen für den Bereitschaftsdienst vorgesehen.

## **5. BUDGET UND JAHRESRECHNUNG DES HIB**

### **RECHNUNG 2016**

Das HIB stellte der interparlamentarischen Aufsichtskommission die geprüfte Rechnung 2016 an der Sitzung vom 31. August 2017 vor.

Das HIB hat das Rechnungsjahr 2016 mit einem Verlust von Fr. 272 607.26 abgeschlossen; der Betriebsverlust betrug Fr. 601 376.79 (Betriebsertrag insgesamt Fr. 90 036 030.16 minus Betriebsaufwand insgesamt Fr. 90 637 406.95). Mit der Auflösung der Rückstellungen (die als ausserordentlicher Ertrag und Aufwand verbucht wurden) konnte der Betriebsverlust ein Stück weit aufgewogen werden.

### **Ergebnis 2016**

Betriebsverlust: CHF 601 376.79

**Verlust im Rechnungsjahr: CHF 272 607.26**

### **Transfer der Kapitalrendite**

Der Finanzdirektor hat erklärt, dass die Kapitalrendite von 980 601 Franken den besonderen Reservefonds zugewiesen wurde. Er stellt deshalb einen Betriebsgewinn vor Transfer in den Investitionsfonds von Fr. 379 224.21 fest, d. h. Fr. 980 601.00 minus Fr. 601 376.79.

### **Einkommen aus dem Betrieb**

Die Einkommen des HIB nahmen zwischen 2015 und 2016 um ungefähr 600 000 Franken zu und beliefen sich insgesamt auf ungefähr 90 Millionen Franken.

Wie bereits erwähnt gab es 2016 einen Rückgang um 200 Spitalaufenthalte, was zu einer Einkommenseinbusse von 1,35 Millionen Franken führte; dieser Rückgang wurde teilweise durch die Erhöhung der Einkommen aus dem ambulanten Sektor wettgemacht.

### **Betriebsaufwand**

Das Total des Betriebsaufwands nahm um 2,3 % zu, das bedeutet eine Zunahme um 2 Millionen Franken: Die wichtigsten Posten, die diese Zunahme erklären, sind:

- der Personalaufwand, der um 800 000 Franken zugenommen hat, und
- der Aufwand für medizinisches Material, der um 440 000 Franken zugenommen hat.

### **Investitionen**

Es handelt sich um ein separates Konto, dessen Ergebnis im Konto besondere Reservefonds in die Bilanz übertragen wird.

2016 nahm der Investitionsaufwand zu, hauptsächlich auf dem Amortisationskonto im Zusammenhang mit den kürzlich realisierten Arbeiten. Trotzdem ist die Kapitalrendite 2016 positiv, mit einem Ertrag von Fr. 610 114.60, ein Betrag der in den besonderen Reservefonds übertragen wurde (Bilanz). Man muss auch die Dotierung des Erneuerungsfonds von 260 499 Franken, die auch die Investitionen betrifft, berücksichtigen.

### **VORLÄUFIGES RECHNUNGSERGEBNIS 2017 – TASK FORCE SPAREN**

Das HIB meldet ein Betriebsdefizit von ungefähr 900 000 Franken für das Rechnungsjahr 2017; das entspricht ungefähr 1 % des Budgets. Die Personalausgaben sind unter Kontrolle, und der Ertrag ist im geplanten Zielbereich, aber das Ungleichgewicht kommt von weiterem Betriebsaufwand, insbesondere 700 000 Franken mehr für Medikamentenverbrauch, hauptsächlich in der Onkologie, ungefähr 200 000 Franken mehr für medizinisches Material, namentlich Prothesen, und eine Kostenüberschreitung von rund 500 000 Franken bei den Transporten und den Verlegungen in andere Spitäler. Im Rahmen der ambulanten Tätigkeit, wird ein Betrag von ungefähr 500 000 Franken für Medikamente durch eine Verbesserung des Ertrags ausgeglichen.

Unter diesen Umständen hat die Generaldirektion eine Task Force geschaffen, um Wege zu finden, mit denen das wirtschaftliche Gleichgewicht wiedergefunden und der Fortbestand des HIB gesichert werden sollen.

## **BUDGET**

Dieses Budget 2018 wurde am 30. Januar 2018 vom Anstaltsrat angenommen; **es weist einen Betriebsverlust von 400 000 Franken aus.**

### **Aufwand**

Das HIB hat die Elemente, die bei der Ausarbeitung des Budgets bekannt waren, wie zum Beispiel die Kosten im Zusammenhang mit dem GAV, den jährlichen Lohnerhöhungen und den Anstellungen neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, namentlich derjenigen einer Ärztin Geriatrie, aufgenommen. Der Aufwand für die Gehälter und die Sozialabgaben belaufen sich im Budget 2018 auf 66 823 000 Franken; das ist eine Zunahme um 1 849 819 Franken gegenüber dem Budget 2017.

Für den weiteren Betriebsaufwand wurde das Budget den extrapolierten (festgestellten) Zahlen zum Rechnungsjahr 2017 angepasst, insbesondere das Total des medizinischen Materials, das so für 2018 auf 14 987 800 Franken ansteigt.

Der Gesamtaufwand (Gehälter + Betriebsaufwand) nimmt von 92 619 003 Franken im Jahr 2017 auf 95 640 170 Franken im Jahr 2018 zu.

#### *Zunahme des Aufwands für das Verwaltungspersonal*

Die Kommission stellt eine Zunahme des Aufwands für das Verwaltungspersonal um fast 1 Million Franken in zwei Jahren fest, zwischen der (tatsächlichen) Rechnung 2016, in welcher der Aufwand 5 296 251 Franken betrug, und dem Budget 2018, in dem Kosten für das Verwaltungspersonal von 6 251 000 Franken vorgesehen sind.

Die Direktion des HIB bestätigt, dass in dieser Zeit verschiedene Personen angestellt wurden, unter anderen ein Logistikverantwortlicher, ein Kommunikationsbeauftragter und verschiedene Anstellungen in den Sekretariaten für die neuen Ärztinnen und Ärzte.

### **Ertrag**

Der Gesamtbetrag der Spitalaufenthalte beläuft sich auf 51 299 556 Franken: In diesem Betrag sind die bekannten Änderungen von LAI (Leistungen von allgemeinem Interesse) sowie die verschiedenen Auswirkungen der Änderungen bei den Mitteln enthalten. Auf der Ebene des Ertrags aus dem ambulanten Bereich hat das HIB die Änderungen des Tarifs Tarmed, die für das Spital zu Ertragseinbussen führen, aufgenommen, aber es hat auch eine Zunahme der Tätigkeit im Betrag von 28 360 614 Franken vorgesehen.

Der Gesamtertrag steigt von 92 619 003 Franken im Jahr 2017 auf 95 240 170 Franken im Jahr 2018.

### **Endergebnis**

Das Betriebsdefizit beläuft sich also auf –400 000 Franken (95 240 170 ./ 95 640 170).

Das voraussichtliche Defizit entspricht letztlich nur 0,4 % des Gesamtbudgets, aber man muss berücksichtigen, dass das Rechnungsjahr 2017 nicht gut ist (voraussichtliches Defizit von 900 000 Franken) und der Anstaltsrat aus diesem Grund vom Direktionsteam verlangt hat, ein Task Force zu schaffen, so dass Einsparungen mit dem Ziel, ein ausgewogenes Budget zu erreichen, erzielt werden.

### **Investitionsbudget**

Die Investitionsplanung läuft über mehrere Jahre, weshalb die Möglichkeit des HIB, seine Investitionen auf sich zu nehmen, bestimmt werden kann; dieser Plan muss je nach den kommenden Bauten und Renovierungen, die am Standort Payerne geplant werden, überarbeitet und angepasst werden.

Für 2018 belaufen sich die budgetierten Investitionen auf 5 164 000 Franken, während ein Ertrag der Investitionen in der Höhe von 5 270 000 Franken vorgesehen wird, so dass voraussichtlich ein Gewinn von 106 000 Franken resultiert; er wird in den Fonds für die Finanzierung von künftigen Investitionen überwiesen.

## **6. BEURTEILUNG DES LEISTUNGSVERTRAGS 2016**

Als Einleitung sei daran erinnert, dass die Bedingungen, um zulasten des KVG tätig zu sein können, im Leistungsauftrag genau beschrieben werden, daraus entsteht ein jährlicher Leistungsvertrag, in dem die Verpflichtungen und die Finanzierung festgehalten werden. Es wird darauf hingewiesen, dass das

HIB auf der Waadtländer und auf der Freiburger Spitalliste steht und somit zulasten des KVG tätig sein darf.

Die Kommission konnte feststellen, dass die Verpflichtungen grossmehrheitlich eingehalten und im Bericht, der vom Waadtländer Amt für Gesundheit in Zusammenarbeit mit demjenigen von Freiburg erstellt wurde, positiv beurteilt werden.

Es gab keine Änderung bei Aufträgen im Leistungsvertrag 2016 gegenüber demjenigen von 2015; beide entstanden aus den strategischen Schwerpunkten und den im Leistungsauftrag, der die Zeit 2015–2019 abdeckt, festgehaltenen Zielen.

Die Kommission unterstreicht namentlich, dass die vom HIB erzielten Ergebnisse einer nationalen Erhebung der Kundenzufriedenheit vollkommen mit dem kantonalen Mittel und dem Schweizerischen Mittel vergleichbar sind.

Im zweiten Teil des Berichts befindet sich das Audit des Finanz-Reportings 2016 (Finanzbuchhaltung); abschliessend hat der Finanzdirektor die Ergebnisse der Beurteilung von 42 Prüfpunkten zusammengefasst. Ein einziger wichtiger Punkt, die Erstellung der Rechnung nach den Buchhaltungsnormen Swiss GAAP, konnte 2016 vom HIB nicht umgesetzt werden, das sollte aber 2017 geschehen sein.

Beim internen Kontrollsystem sinkt die Zahl von 16 Punkten, die vom HIB noch verbessert werden müssen, auf 4 laufende Punkte, die zum Teil schon geregelt wurden.

Bei der Entwicklung der Tätigkeit des HIB stellte die Kommission aufgrund der vorgestellten Grafiken und Tabellen Folgendes fest:

- ein Rückgang von ungefähr 200 Spitalaufenthalten im Jahr 2016 gegenüber 2015;
- ein mittlerer Schweregrad der Fälle von 0,79 beim HIB, was bedeutet, dass der Case-mix-Index (ICM) schwächer als der Durchschnitt der Anstalten der FHV, der bei 0,84 liegt, ist.  
Das HIB versucht, die Situation, namentlich mit einer besseren Kodierung der Fälle, zu verbessern; deshalb wurde eine DRG-Verwalterin angestellt.
- Die Zunahme der ambulanten Tätigkeit beim HIB bleibt auf der Höhe des Durchschnitts der anderen Anstalten der FHV bei ungefähr +5 % stabil.

Bei den Statistiken zu möglicherweise vermeidbaren erneuten Operationen liegt das HIB unter dem Waadtländer Mittel und auch unter der erwarteten Rate, was für das Spital positiv ist. Man stellt auch fest, dass das HIB bei den möglicherweise vermeidbaren erneuten Aufnahmen unter dem Durchschnitt liegt.

Schliesslich hat die Ausbildung von Pflegepersonal (keine Ärztinnen und Ärzte) seit 2013, als die Kantone das neue Finanzierungsmodell schufen, stark zugenommen. Aufgrund dieser Zahlen kann man das HIB als Ausbildungsspital bezeichnen.

## **7. BAU- UND RENOVATIONSPROJEKT AM STANDORT PAYERNE (NEUES BETTENHAUS)**

Indem sie die Strategie des HIB genehmigt haben, gaben die beiden Kantone ein positives Signal für die künftigen Bau- und Renovationsarbeiten am Standort Payerne.

Das Projekt sieht vor, dass in einer ersten Etappe hinter dem Spital auf dem Gelände des Pflegeheims Les Cerisiers **ein neues Gebäude**, das Spitalzimmer (Betten) mit der technischen Plattform, einschliesslich des Operationsblocks, umfasst, errichtet wird. In einer zweiten Etappe wird vorgesehen, das Hauptgebäude aus dem Jahr 1973 zu renovieren, damit es hauptsächlich die ambulante Tätigkeit, die Praxen und die Büros aufnehmen kann.

In diesem Anfangsstadium des Projekts werden die Kosten auf nahezu **60 Millionen** geschätzt, d. h. 50 Millionen Franken für die Arbeiten, und dazu kommen noch ungefähr 10 Millionen Franken für die Einrichtungen und das Mobiliar. Gemäss einer optimistischen Planung sieht die Generaldirektion vor, dass das neue Gebäude gegen 2022–2023 eröffnet werden kann.

Das HIB stellt derzeit das Raumprogramm fertig und wird dann entscheiden, welches Verfahren gewählt werden soll, um den Architekturwettbewerb gemäss dem Recht des öffentlichen Beschaffungswesens zu lancieren. Der Start des eigentlichen Wettbewerbs ist für Herbst 2018 geplant.

### **Art der Finanzierung des Bauprojekts**

Der Bau des neuen Gebäudes wird mit den Eigenmitteln der Anstalt und Fremdmitteln in Form von Bankdarlehen, die direkt vom HIB aufgenommen werden, finanziert. Dazu fragte die Waadtländer Delegation, ob geplant sei, dass die Kantone eine Darlehensgarantie gewähren, um den Bau des neuen Gebäudes in Payerne zu finanzieren. Sie fragte auch, wie weit die Interparlamentarische Kommission den Bau des neuen Gebäudes verfolgt und kontrolliert, damit sie die beiden Grossen Räte darüber informieren kann.

Auf Freiburger Seite sieht das Gesetz über die Spitalfinanzierung keine Beteiligung des Kantons vor. Die Spitalbauten müssen mit den 10 % der Tarife, die für Investitionen bestimmt sind, finanziert werden. Deshalb wird der Kanton Freiburg keine Garantie gewähren.

Auf Waadtländer Seite legt der Staatsrat zu Beginn jedes Jahres einen Höchstbetrag der Garantien für Darlehen, die von als von öffentlichem Interesse anerkannten Gesundheitseinrichtungen aufgenommen werden, um ihre Investitionen zu finanzieren, fest; über dieses Dekret stimmt der Grosse Rat im Rahmen des Voranschlagsentwurfs ab.

Das HIB ersucht deshalb um die Garantie des Staates Waadt für das Darlehen, das zur Finanzierung des neuen Gebäudes in Payerne dient. Der zuständige Staatsrat gab im Übrigen zu verstehen, dass diese Garantie auf das ganze Darlehen ausgedehnt werden könnte.

### **ÜBERTRAGUNG VON IMMOBILIEN**

Zur Erinnerung, in der Vereinbarung HIB-V wird eine vierjährige Frist ab 1. Januar 2014 für die Übertragung der Immobilien vorgesehen.

#### **Übertragung der Immobilien Estavayer-le-Lac**

Grundsätzlich schien die Situation beim Freiburger Teil einfacher, denn alle Grundstücke wurden auf Kantonsebene übertragen. Zurzeit besteht die Schwierigkeit bei der Parzelle des HIB in Estavayer-le-Lac, auf welcher der Parkplatz und das Pflegeheim Les Mouettes stehen; dieses wird in die Stadt verlegt.

In dieser Situation stellt sich die Frage der künftigen Nutzung des Gebäudes und vor allem des Parkplatzes, den das HIB unbedingt braucht. Unter diesen Umständen ist die Übertragung der Immobilien in Estavayer-le-Lac blockiert.

#### **Übertragung von Immobilien Payerne**

Am Standort Payerne hat der Anstaltsrat die Übertragung der Immobilien hart verhandelt und konnte ein sdR (selbständiges und dauerndes Recht – Baurecht) für 99 Jahre und einen Betrag von 4,2 Millionen Franken abschliessen. Dieser Betrag wird in Form eines Baurechtszinses degressiv über 70 Jahre bezahlt; die erste Jahresrate wurde auf 140 000 Franken festgelegt. Unter diesen Voraussetzungen besteht der Vorteil für das HIB darin, dass es nicht auf einmal 4,2 Millionen Franken bezahlen muss, und der Verband HZP kann diese Einnahme auch für den Betrieb seines künftigen Pflegeheims in der Stadt Payerne einsetzen. Das HIB wird über dieses sdR endlich Eigentümer seiner Grundstücke, die bis jetzt noch dem Verband HZP gehörten.

## **8. DANK UND SCHLUSSFOLGERUNG**

### **Dank**

Die Kommission dankt Staatsrätin Anne-Claude Demierre und Staatsrat Pierre-Yves Maillard, die an den Sitzungen teilgenommen und die Fragen der Kommission vollständig beantwortet haben.

Während des Berichtsjahrs konnte die Kommission dank einem effizienten Beitrag der Verantwortlichen des HIB funktionieren. Ein besonderer Dank geht an Susan Elbourne Rebet, Präsidentin des Anstaltsrats, und an Charly Haenni, der seit Januar 2018 ihr Nachfolger ist, sowie an Laurent Exquis, Generaldirektor des HIB, und Pablo Gonzalez, Finanzdirektor.

Unser Dank geht auch an Yvan Cornu, Sekretär der Kommission, für die Organisation unserer Arbeit und das Führen der Sitzungsprotokolle.

**SCHLUSSANTRAG**

Die interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye (HIB) empfiehlt den Grossen Räten der beiden Kantone Freiburg und Waadt, ihren Tätigkeitsbericht 2017 anzunehmen.

Estavayer-le-Lac, 21. Juni 2018

*Anne Meyer Loetscher*  
Kommissionspräsidentin



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Dietrich Laurent / Dafflon Hubert

2018-GC-41

### **Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs LICD (art. 36 al. 1 let. d – déduction pour le contribuable aux études ou en apprentissage)**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 20 mars 2018, les députés Laurent Dietrich et Hubert Dafflon demandent d'augmenter le montant de la déduction fiscale dont bénéficient les contribuables aux études ou en apprentissage jusqu'à l'âge de 25 ans révolus (art. 36 al. 1 let. d LICD). Ils relèvent que le début d'année a été marqué par l'annonce de l'augmentation des taxes universitaires et par le débat qui s'en est suivi. Dès le semestre d'automne 2018, la taxe semestrielle d'inscription se montera à 720 francs, soit une augmentation de 180 francs (+ 33 %). Cette hausse est susceptible de péjorer le cursus universitaire des étudiants. Ils demandent dès lors de fixer la déduction fiscale dont bénéficient les contribuables aux études ou en apprentissage à 2'700 francs (actuellement 2'000 francs). L'augmentation de la déduction serait ainsi dans le même rapport que celle de la taxe universitaire (env. + 33 %). Ils soulignent finalement le faible impact sur les finances cantonales, l'enjeu majeur que représente la formation des jeunes, ainsi que l'importance de limiter le risque de surendettement des jeunes.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est sensible aux arguments avancés par les motionnaires, notamment éviter une péjoration de la situation des étudiants et limiter le risque de surendettement des jeunes en formation. Même s'il doute que la mesure permette d'atteindre les objectifs poursuivis, le Conseil d'Etat est favorable à la modification demandée, notamment au vu des relativement faibles conséquences financières engendrées par l'augmentation du montant de la déduction de 2'000 à 2'700 francs. En effet, il ressort des analyses effectuées (simulation basée sur la période fiscale 2016) que l'augmentation susmentionnée aurait un impact sur la cote d'impôt sur le revenu de seulement 1,3 % des contribuables, et que cela occasionnerait un coût total (en termes de perte de recettes fiscales) estimé à environ 178'000 francs (impôts cantonal, communal et paroissial).

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat estime que le contexte actuel justifie un allègement de la charge fiscale des étudiants ou apprentis, et propose par conséquent d'accepter la motion.

*21 août 2018*





## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Dietrich Laurent / Dafflon Hubert

2018-GC-41

### **Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern DStG (Art. 36 Abs. 1 Bst. d – Abzug für steuerpflichtige Personen in der Lehre oder im Studium)**

#### **I. Zusammenfassung der Motion**

Mit einer am 20. März 2018 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Laurent Dietrich und Hubert Dafflon die Erhöhung des Steuerabzugs für Steuerpflichtige, die sich in der Lehre oder im Studium befinden, bis zu deren erfülltem 25. Altersjahr (Art. 36 Abs. 1 Bst. d StHG). Sie stellen fest, dass der Jahresanfang im Zeichen der angekündigten Erhöhung der universitären Semestergebühren und der diesbezüglichen Debatte stand. Ab dem Herbstsemester 2018 beträgt die Einschreibgebühr 720 Franken, was einer Erhöhung um 180 Franken bzw. 33 % gleichkommt. Diese Erhöhung kann negative Auswirkungen auf den Ausbildungsverlauf der Studierenden haben. Sie verlangen deshalb, dass die Steuerabzüge für die Steuerpflichtigen in der Lehre oder im Studium von gegenwärtig 2000 Franken auf 2700 Franken angehoben und damit im gleichen Verhältnis erhöht werden, wie die Einschreibgebühren der Universität (ca. 33 %). Sie weisen schliesslich auch darauf hin, dass sich dies nur minim auf die Kantonsfinanzen auswirken würde, dass die Bildung eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung ist und das zunehmende Überschuldungsrisiko der jungen Menschen eingedämmt werden muss.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat ist offen für die Argumente der Motionäre, insbesondere dafür, eine Verschlechterung der Situation der Studierenden zu vermeiden und das Überschuldungsrisiko junger Menschen in Ausbildung einzudämmen. Selbst wenn zu bezweifeln ist, dass damit die angestrebten Ziele erreicht werden können, spricht sich der Staatsrat für die verlangte Änderung aus, insbesondere in Anbetracht der ziemlich geringfügigen finanziellen Konsequenzen mit der Erhöhung des Abzugs von 2000 auf 2700 Franken. Nach den durchgeführten Analysen (Simulation auf der Grundlage der Steuerperiode 2016) hätte diese Erhöhung einen Einfluss auf den Einkommenssteuerbetrag von lediglich 1,3 % der Steuerpflichtigen und würde zu einem Steuerausfall in Höhe von insgesamt 178 000 Franken führen (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer).

Nach dem Gesagten ist der Staatsrat der Ansicht, dass eine steuerliche Entlastung der Studierenden und Lernenden im gegenwärtigen Kontext gerechtfertigt ist, und beantragt deshalb die Annahme der Motion.

*21. August 2018*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Krattinger-Jutzet Ursula / Aebischer Eliane

2018-GC-40

### **Modification de la loi sur le personnel de l'Etat (art. 118 nouvel al. 3 : le collaborateur ou la collaboratrice de l'Etat a droit à un congé payé pour soins donnés aux proches)**

#### **I. Résumé de la motion**

Par motion déposée et développée le 20 mars 2018, les députées Ursula Krattinger-Jutzet et Eliane Aebischer relèvent que les collaborateurs et collaboratrices, qui doivent s'occuper de proches atteints dans leur santé (enfants, conjoints, partenaires, parents) ont des problèmes, car il n'y a pas de droit à un congé payé pour s'occuper des proches atteints dans leur santé. Certes, il y a un droit à un congé payé pour enfants malades. Toutefois, lors de maladies d'autres proches (conjoints, partenaires, frères et sœurs, parents), l'octroi d'un congé payé est laissé à la libre appréciation de l'employeur. De telles situations entraînent des conséquences négatives ; en effet, pour s'occuper de proches malades, le personnel doit alors prendre des congés non payés, avec les conséquences financières qui en découlent, ou des vacances, avec le risque que celles-ci ne permettent pas au personnel de se reposer.

Le nombre de personnes âgées augmente fortement dans le canton de Fribourg. Les soins apportés par les proches à ces personnes âgées prennent ainsi une grande importance. En outre, dans le plan de mesures relatif à Senior+, il est précisé que les proches aidant les personnes âgées atteintes dans leur santé, qui sont maintenues à domicile, doivent être aidées par les pouvoirs publics. Ainsi, décharger les personnes s'occupant de proches âgés atteints dans leur santé correspondrait aux souhaits de l'Etat et donnerait la possibilité aux employeurs de prendre leurs responsabilités en faveur de la famille. Les auteures de la motion demandent par conséquent de modifier la loi sur le personnel de l'Etat en introduisant une disposition permettant d'octroyer un congé payé pour le personnel s'occupant de proches atteints dans leur santé.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, le Conseil d'Etat partage les soucis des auteures de la motion. En effet, la société évolue, l'espérance de vie s'accroît avec, en corollaire, le nombre de personnes âgées ; dans la dernière étape de leurs vies, ces personnes âgées connaissent des difficultés de santé, ce qui nécessite des soins hospitaliers, des soins à domicile ou le placement dans des établissements médico-sociaux. Si ces personnes âgées sont bien prises en charge par le personnel de ces institutions, les proches doivent de plus en plus accomplir de tâches en leur faveur, par exemple :

- > des soins médicaux ;
- > des prestations médico-sociales, telles que prodiguer des soins corporels, aider la personne à s'habiller/se déshabiller, manger, se déplacer ou à accomplir tous autres actes ordinaires de la vie ;

- > un accompagnement à des visites médicales, à des séances de traitements médicaux ou d'analyses médicales ;
- > une présence nécessaire en cas d'hospitalisation ou un accompagnement lors du retour au domicile après une hospitalisation, des démarches urgentes, telles que mise en place d'une structure d'aide ou de garde, recherche de placement en établissement spécialisé, si elles ne peuvent pas s'effectuer en dehors des plages fixes de l'horaire variable ;
- > contacts indispensables avec des autorités, démarches administratives ;
- > un accompagnement en fin de vie.

## 1. Bases légales actuellement en vigueur

Selon l'article 118 al. 1 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers, RSF 122.70.1), le collaborateur ou la collaboratrice a droit à des congés payés de courte durée liés à l'accomplissement ou à des événements particuliers. Selon l'article 120 LPers, pour les motifs évoqués aux articles 118 et 119, le collaborateur ou la collaboratrice peut également bénéficier de congés non payés. L'article 67 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RSF 122.70.11) concrétise l'article 118 LPers en précisant les types de congés payés de courte durée. En relation avec la motion, on peut citer l'article 67 al. 1 let. h et i : sur présentation d'un certificat médical attestant de la nécessité de la présence du collaborateur ou de la collaboratrice, la maladie d'un enfant d'un collaborateur ou d'une collaboratrice donne droit un congé payé jusqu'à 5 jours par an (art. 67 al. 1 let. h RPers) ; la maladie **grave** d'un membre du ménage du collaborateur ou de la collaboratrice, **manquant subitement de l'assistance nécessaire**, donne droit à un congé payé jusqu'à 3 jours par an (art. 67 al. let. i RPers). En outre, selon l'article 68 RPers, un congé payé pour d'autres motifs que ceux qui sont prévus à l'article 67 RPers, peut être accordé par les chefs de service, les entités de gestion et les Directions et établissements, en fonction de la durée du congé payé.

Sur la base des dispositions légales actuellement en vigueur, la pratique est la suivante concernant les congés payés pour le personnel s'occupant de proches atteints dans leur santé : l'article 67 al. 1 let. i est peu appliqué, en raison de sa formulation restrictive (il faut que le proche soit atteint d'une maladie grave et manque subitement de l'assistance nécessaire) ; toutefois, conformément aux articles 118 LPers et 68 RPers, des congés payés sont accordés au personnel qui doit accomplir les tâches mentionnées ci-dessus (cf. début de la réponse) en faveur de leurs proches atteints dans leur santé. Par conséquent, les dispositions légales actuellement en vigueur permettent déjà d'accorder des congés payés pour les proches atteints dans leur santé, comme le demandent les auteurs de la motion.

## 2. Enquête auprès des cantons suisses

Le Service du personnel et d'organisation a effectué une enquête auprès des cantons suisses, pour connaître leurs dispositions légales et leur pratique en matière de congés payés pour soins aux proches atteints dans leur santé. Environ la moitié des cantons ont répondu. La majorité de ceux qui ont répondu ont les mêmes dispositions légales que le canton de Fribourg s'agissant des congés payés de courte durée (enfants et proches malades) et aussi s'agissant des congés payés accordés pour d'autres motifs ; c'est sur la base de cette disposition générale que les cantons accordent des congés payés à leur personnel devant s'occuper de proches atteints dans leur santé. Le canton de Genève a une disposition légale spécifique. Le canton de Vaud a, sur la base de dispositions légales

semblables au canton de Fribourg, édicté une directive technique relative au congé payé pour proche aidant.

### **3. Appréciation du Conseil d'Etat**

Comme déjà dit, le Conseil d'Etat est sensible au sujet évoqué par les auteures de la motion. La nécessité pour les employé-e-s de disposer de temps pour accompagner des proches, des parents âgés malades ou en fin de vie, hospitalisés, à domicile ou en institution est bien réelle.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que les bases légales précitées permettent au personnel de solliciter et de disposer de congés payés afin de s'occuper de proches nécessitant une attention particulière ponctuelle. Il juge en outre opportun de laisser l'octroi de ces congés payés à l'appréciation de l'autorité d'engagement.

### **4. Proposition du Conseil d'Etat**

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion, estimant que les bases légales en vigueur donnent satisfaction et sachant par ailleurs que la thématique pourrait faire l'objet d'un examen dans le cadre du projet « Politique du personnel ».

*28 août 2018*



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Krattinger-Jutzet Ursula / Aebischer Eliane

2018-GC-40

### **Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal (Art. 118 neuer Abs. 3: die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ein Anrecht auf bezahlten Pflegeurlaub)**

#### **I. Zusammenfassung der Motion**

Mit einer am 20. März 2018 eingereichten und begründeten Motion weisen die Grossrätinnen Ursula Krattinger-Jutzet und Eliane Aebischer darauf hin, dass viele Arbeitnehmende grosse Probleme haben, wenn Angehörige (Lebenspartner, Eltern oder Kinder) unverhofft ernsthaft krank werden, da es keinen gesetzlichen Anspruch auf freie Tage zur Pflege nahestehender Menschen gibt. Ein Anspruch auf Urlaub besteht im Fall erkrankter Kinder. Bei der Pflege von Eltern, Geschwistern oder Lebenspartnern sind die Arbeitnehmenden aber auf den Goodwill ihres Arbeitgebers angewiesen. Die negativen Folgen solcher Notfälle sind offensichtlich: Die Betroffenen müssen bei unbezahltem Urlaub zusätzlich zu dieser besonderen familiären Belastung auch noch finanzielle Einbussen hinnehmen. Oder aber sie beziehen ihren Jahresurlaub und riskieren damit die eigene Gesundheit, da sie sich nicht erholen können.

Der Anteil älterer Menschen nimmt auch im Kanton Freiburg stetig zu, und die Pflege und Betreuung kranker Familienmitglieder durch Angehörige wird immer wichtiger. Im Massnahmenplan zum Konzept Senior+ steht ausserdem, dass die Angehörigen in der Betreuung geschwächter Personen zu Hause in den Genuss einer Unterstützung durch die öffentliche Hand kommen sollen. Eine Entlastung für die Pflege von Angehörigen würde also den Bestrebungen des Kantons entsprechen und zudem den Arbeitnehmenden die Möglichkeit bieten, Verantwortung zu übernehmen und für die Familie da zu sein. Die Motionärinnen bitten den Staatsrat, das Gesetz über das Staatspersonal zu ändern und mit einem Artikel für bezahlten Betreuungsurlaub zu ergänzen.

#### **II. Antwort des Staatsrats**

Vorausschickend ist zu sagen, dass der Staatsrat das Anliegen der Motionärinnen teilt. Die Gesellschaft verändert sich, die Lebenserwartung steigt und damit auch die Zahl älterer Menschen; diese älteren Menschen haben in der letzten Lebensphase oft gesundheitliche Probleme, die eine Spitalbehandlung, häusliche Pflege oder die Unterbringung in einem Pflegeheim erfordern. Diese Seniorinnen und Senioren werden zwar von den Mitarbeitenden dieser Einrichtungen gut betreut, doch müssen Angehörige auch immer mehr für sie tun, wie etwa:

- > medizinischer Versorgung;
- > Pflegeleistungen wie Körperpflege, Hilfe beim An- und Ausziehen, Essen oder anderen Verrichtungen;
- > Begleitung zu Arztterminen, Behandlungen oder Untersuchungen;

- > notwendige Anwesenheit im Falle eines Spitalaufenthaltes oder Betreuung bei der Rückkehr nach dem Spitalaufenthalt, notfallmässige Vorkehrungen treffen wie die Organisation einer Betreuungsstruktur, Suche nach einer Unterbringungsmöglichkeit in einer spezialisierten Einrichtung, wenn dies nicht ausserhalb der Blockzeiten der variablen Arbeitszeit erledigt werden kann;
- > unumgängliche Behördenkontakte, administrative Formalitäten;
- > Sterbebegleitung.

## 1. Geltende Rechtsgrundlagen

Nach Artikel 118 Abs. 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG, SGF 122.70.1) haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Ausübung gesetzlicher Verpflichtungen oder für besondere Ereignisse Anspruch auf bezahlten Kurzurlaub. Gemäss Artikel 120 StPG kann den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den in den Artikeln 118 und 119 aufgeführten Gründen auch unbezahlter Urlaub gewährt werden. Artikel 67 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (SGF 122.70.11) führt Artikel 118 StPG weiter aus und gibt die Arten von bezahltem Kurzurlaub an. In Verbindung mit der Motion ist Artikel 67 Abs. 1 Bst. h und i zu sehen: auf Vorweisen eines Arztzeugnisses, das die erforderliche Anwesenheit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters belegt, hat die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter bei Krankheit eines Kindes Anspruch auf bis zu 5 Tage bezahlten Urlaub pro Jahr (Art. 67 Abs. 1 Bst. h StPR); eine **schwere** Erkrankung einer mit der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter im gemeinsamen Haushalt lebenden Person, **der plötzlich die nötige Pflege fehlt**, verleiht Anspruch auf bis zu 3 Tage bezahlten Urlaub pro Jahr (Art. 67 Abs. 1 Bst. i StPR). Ausserdem kann nach Artikel 68 StPR bezahlter Urlaub aus anderen als den in Artikel 67 StPR vorgesehenen Gründen je nach Dauer dieses Urlaubs von den Dienstchefinnen und Dienstchefs, den Fachstellen und den Direktionen und Anstalten gewährt werden.

Auf der Grundlage der geltenden gesetzlichen Bestimmungen gilt folgende Praxis in Bezug auf bezahlten Urlaub für die Pflege von Angehörigen: Artikel 67 Abs. 1 Bst. i kommt aufgrund der restriktiven Formulierung kaum zur Anwendung (es muss eine schwere Erkrankung vorliegen und die nötige Pflege plötzlich fehlen); allerdings wird gemäss den Artikeln 118 StPG und 68 StPR den Mitarbeitenden bezahlter Urlaub gewährt, die die oben erwähnten Aufgaben (s. Anfang der Antwort) für ihre gesundheitlich angeschlagenen Angehörigen übernehmen müssen. Folglich ist es nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen bereits möglich, bezahlten Urlaub für die Pflege von Angehörigen zu erhalten, wie dies mit der Motion gefordert wird.

## 2. Umfrage bei den anderen Kantonen

Das Amt für Personal und Organisation hat bei den anderen Kantonen eine Umfrage durchgeführt, um sich über deren Gesetzesbestimmungen und Praxis in Bezug auf bezahlten Urlaub für die Pflege von Angehörigen zu informieren. Ungefähr die Hälfte der Kantone hat geantwortet. Die meisten davon haben die gleichen gesetzlichen Bestimmungen wie der Kanton Freiburg für bezahlten Kurzurlaub (erkrankte Kinder und Angehörige) und auch für bezahlten Urlaub aus anderen Gründen. Auf der Grundlage dieser allgemeinen Bestimmung gewähren die Kantone ihren Mitarbeitenden, die Angehörige pflegen, bezahlten Urlaub. Der Kanton Genf hat eine spezifische gesetzliche Bestimmung, und der Kanton Waadt hat auf der Grundlage ähnlicher Gesetzesbestimmungen wie im Kanton Freiburg eine technische Richtlinie zum bezahlten Urlaub für pflegende Angehörige erlassen.

### **3. Würdigung des Staatsrats**

Wie schon gesagt ist der Staatsrat für das von den Motionärinnen angesprochene Thema sensibilisiert. Es besteht wirklich eine Notwendigkeit für seine Angestellten, Zeit für die Begleitung Angehöriger oder betagter Eltern zu haben, die krank sind oder im Sterben liegen, ob zuhause, im Spital oder im Pflegeheim.

Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass das Personal mit den vorerwähnten gesetzlichen Grundlagen bezahlten Urlaub beantragen kann und diesen auch erhält, um sich um Angehörige zu kümmern, die punktuell besondere Zuwendung brauchen. Er hält es ausserdem für sinnvoll, die Entscheidung über die Gewährung eines solchen Urlaubs der Anstellungsbehörde zu überlassen.

### **4. Antrag des Staatsrats**

Nach dem Gesagten beantragt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen, da er der Auffassung ist, dass die geltenden Rechtsgrundlagen zufriedenstellend sind und da das Thema im Rahmen des Personalpolitik-Projekts geprüft werden könnte.

*28. August 2018*





## Rapport 2018-DFIN-45

28 août 2018

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-44 Nadia Savary-Moser/Bruno Boschung – Analyse des incidences des mesures structurelles d'économies de l'Etat

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat des députés Nadia Savary-Moser et Bruno Boschung concernant les incidences des mesures structurelles et d'économies 2013–2016 de l'Etat de Fribourg.

#### 1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 21 mars 2018, les députés Nadia Savary-Moser et Bruno Boschung reviennent sur le programme de mesures structurelles et d'économies 2013–2016 de l'Etat de Fribourg (MSE) accepté par le Grand Conseil lors de sa session d'automne 2013. Après avoir rappelé que ce programme portait sur un paquet global, avec des mesures limitées dans le temps et des mesures pérennes, ils indiquent que le message transmis au Grand Conseil faisait état d'objectifs financiers à atteindre répartis sur 4 axes de travail (revenus, subventions, effectifs et masse salariales, projets et réformes) et basé selon eux sur 4 principes (équilibre budgétaire, préservation des capacités d'investissement, diminution des charges et symétrie des efforts demandés).

Partant du principe que le programme de MSE est à ce jour achevé, les postulants demandent d'examiner les questions suivantes dans le cadre d'un rapport comportant une analyse globale de la situation actuelle et des conséquences des mesures prises ainsi qu'une vision du Conseil d'Etat sur les mesures pérennes:

1. Est-ce que les mesures prises ont permis d'atteindre les objectifs d'économies fixés par l'Etat qui se fondaient sur le plan financier?
2. Si oui, vont-elles au-delà des espérances souhaitées?
3. Les comptes de l'Etat sont excellents. Dès lors, les perspectives financières ne nous permettent-elles pas certaines adaptations sur les mesures pérennes?
4. Quelles mesures envisagées (notamment en terme de projets et de réformes) n'ont pas été mises en œuvre? Pourquoi et, le cas échéant, est-il prévu de les mettre en œuvre et selon quel échéancier?

#### 2. Réponse du Conseil d'Etat

##### 2.1. Rappels sur le programme de MSE

###### 2.1.1. Généralités

Au-début de l'automne 2013, compte tenu de la détérioration des perspectives financières de l'Etat, le Conseil d'Etat a proposé un programme de mesures structurelles et d'économies portant initialement sur les années 2014 à 2016. Ce programme, incluant des mesures de la compétence du Grand Conseil et des mesures de la compétence du Conseil d'Etat, a été présenté dans le cadre du message n° 2013-DFIN-20 du 23 septembre 2013. Au total, après examen de 279 propositions émanant des services et directions de l'Etat, 191 mesures, dont 60 nécessitant encore des analyses complémentaires, avaient alors été retenues. Les modifications légales nécessaires ont été adoptées par le Parlement cantonal lors de ses séances des 8 et 9 octobre 2013 et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Les effets financiers qui étaient attendus des 131 mesures appliquées dès 2014 sont résumés dans le tableau suivant, en reprenant les catégories de mesures qui avaient été retenues. Comme le rappellent les députés Savary-Moser et Boschung, ils avaient été estimés sur la base du plan financier de législature alors en vigueur. Un impact positif total de l'ordre de 415,5 millions de francs était escompté pour les finances de l'Etat sur l'ensemble de la période. Le message du Conseil d'Etat précisait que ces résultats ne suffiraient pas à compenser totalement les déficits du plan financier alors en vigueur. Au-delà des 60 mesures encore à l'étude, il mentionnait que des restrictions complémentaires devraient être décidées dans le cadre des procédures budgétaires ordinaires successives.



Mesures structurelles et d'économies: synthèse des incidences nettes pour l'Etat, en 1000 francs

Thème	2014	2015	2016	2014–2016
Revenus	30 962	33 682	36 101	100 745
Personnel	34 296	55 851	80 073	170 220
Subventionnement	30 233	32 190	32 585	95 008
Projets et réformes	5 791	5 625	7 145	18 561
Autres revenus	10 500	10 500	10 000	31 000
<b>Total</b>	<b>111 783</b>	<b>137 848</b>	<b>165 904</b>	<b>415 535</b>

Les chiffres figurant dans le tableau correspondent à des gains pour l'Etat (augmentation de revenus ou diminution de charges)

La plupart des mesures ont été conçues comme des mesures pérennes, visant à corriger des problèmes financiers structurels rencontrés par l'Etat. Elles n'ont pas fait l'objet d'une limitation temporelle et ont continué à être appliquées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ont fait exception certaines mesures touchant au personnel de l'Etat et des institutions subventionnées (contribution de solidarité, restrictions en matière d'indexation des salaires, adaptation des modalités d'octroi des paliers annuels) ainsi qu'une mesure prévoyant un moratoire sur la reconnaissance de nouveaux prestataires privés dans le domaine de la logopédie, qui étaient explicitement limitée à la période 2014–2016.

Au cours des dernières années, plusieurs interventions parlementaires demandant la levée de certaines catégories de mesures (personnel) ou de mesures prises individuellement (facturation des délais pour le dépôt de la déclaration d'impôts, gel des déductions fiscales pour primes d'assurance-maladie, augmentation de la valeur locative) ont été refusées par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'exprimer de manière répétée dans les réponses données à ces interventions<sup>1</sup>, son souci de ne pas porter atteinte au caractère global du paquet de MSE et à la symétrie des sacrifices qu'il sous-tendait.

En février 2018, le Grand Conseil a toutefois décidé pour la première fois de supprimer une MSE, consistant à réduire de 10% les forfaits alloués par l'Etat pour les cours interentreprises<sup>2</sup>. Dans le cadre du débat relatif à cette proposition, les

<sup>1</sup> Voir notamment:

- > réponse du 2.6.15 à la question Markus Bapst «Modification du Service cantonal des contributions dès la période fiscale 2014» (2015-CE-113);
- > réponse du 9.7.15 à la question Gilberte Schär/Claude Brodard «Délai de dépôt des déclarations d'impôt des personnes physiques» (2015-CE-154);
- > réponse du 21.6.16 à la question Xavier Ganiot «Renégociation des mesures d'économies» (2016-CE-101);
- > réponse du 24.01.17 au mandat Romain Collaud et consorts «Annulation de la mesure structurelle sur l'augmentation de la valeur locative de 10%» (2016-GC-105);
- > réponse du 5.2.18 au mandat Francine Defferrard et consorts «Dégel des déductions fiscales forfaitaires pour primes d'assurance-maladie» (2017-GC-94).

<sup>2</sup> Cf. réponse du Conseil d'Etat du 19 décembre 2017 au mandat Daniel Bürdel et consorts relatif à l'annulation de la mesure structurelles «Financement des cours interentreprises» (2017-GC-144).

députés Savary-Moser et Boschung ont annoncé leur intention de déposer le postulat faisant l'objet du présent rapport, ce qu'ils ont fait le 21 mars 2018.

## 2.1.2. Mesures complémentaires

Comme annoncé dans le message sur les MSE, un groupe de travail spécifique interne à l'administration a été mis en place à fin 2013 pour analyser diverses propositions concernant le domaine de l'enseignement au sens large. Il a rédigé un rapport présentant 14 mesures complémentaires destinées à maîtriser la croissance du nombre de postes dans ce domaine. Ce rapport a été mis en consultation du 19 février au 20 avril 2014. Suite à cette consultation, un nouveau groupe de travail, composé paritairement de représentants de la FEDE et de l'Etat, a été constitué afin de présenter des propositions concertées. L'objectif était de réduire la progression des effectifs d'environ 40 EPT au total (ou d'aboutir à des économies d'un montant équivalent, soit environ 4 millions de francs). Ce groupe paritaire a rendu son rapport final en novembre 2015. Sur cette base, le Conseil d'Etat, lors de sa séance du 2 décembre 2015, a pris acte du fait que 5 mesures avaient déjà été appliquées depuis la rentrée 2015 et a chargé la DICS et la DEE d'en mettre en œuvre quatre autres dès la rentrée 2016. Il a également renoncé à appliquer 5 mesures auxquelles la FEDE s'était opposée.

En automne 2014, dans le cadre de la publication du plan financier actualisé pour les années 2015 à 2018 (cf. message n° 2013-DFIN-45 du 06.10.2014), le Conseil d'Etat a indiqué que les résultats obtenus s'écartaient encore trop des objectifs d'une saine gestion publique et qu'il n'entendait pas s'accommoder d'une telle situation. En conséquence, il a annoncé qu'il envisageait la possibilité de mettre en œuvre dix nouvelles mesures d'économies, venant s'ajouter à celle déjà évoquées dans le cadre du programme de MSE et à celles alors encore en discussion dans le domaine de l'enseignement.

Il a rappelé à cette occasion que le message sur les MSE, en pages 52 à 58, mentionnait une série de mesures envisagées pour les années 2015–2016 et devant faire l'objet d'analyse complémentaires avant qu'une décision ne puisse être prise à leur sujet. Il était indiqué que le Conseil d'Etat procéderait à une hiérarchisation et une priorisation de ces mesures à un stade ultérieur du processus, en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels un réel potentiel d'économies existerait. Le message précisait en outre que la disponibilité des unités administratives concernées et du personnel de l'Etat en général serait prise en compte dans la réflexion, parmi d'autres critères de choix.

Durant l'année 2014 déjà, le Conseil d'Etat a fait réaliser de nombreux travaux préparatoires à l'administration cantonale, a établi des priorités et a pris une première série de décisions au sujet des mesures complémentaires. Il a choisi de renoncer à certaines mesures, en raison par exemple de

problèmes de compatibilité avec le droit fédéral, de délais de réalisation non conciliables avec le l'horizon temporel du programme de MSE ou parce qu'elles avaient été formulées en termes trop généraux pour être d'une véritable utilité. Le Conseil d'Etat a également estimé, compte tenu des diverses décisions prises dans le cadre des discussions budgétaires et des démarches attestées par ses Directions, que plusieurs mesures pouvaient être considérées comme d'ores et déjà réalisées. Les réflexions ont été poursuivies et des priorisations successives ont été effectuées durant l'année 2015.

Après avoir procédé à divers regroupements de mesures visant à faciliter le suivi des décisions et de leur mise en œuvre, une liste épurée de 43 mesures venant compléter celles mises en œuvre dès 2014 a pu être établie. Au début 2016, date du dernier bilan systématique, 11 de ces 43 mesures avaient été réalisées, 12 avaient été abandonnées, 10 étaient encore en cours d'examen, 4 avaient été mises en attentes et il avait été décidé de poursuivre 6 mesures en dehors des MSE, dans un horizon temporel plus éloigné. Les Directions ont ensuite été chargées d'assurer la poursuite des examens et, cas échéant, de la mise en œuvre des mesures relevant de leur compétence. Au-delà des discussions menées dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, le Conseil d'Etat n'a plus effectué de suivi spécifique des MSE et des mesures complémentaires durant les années 2016 et 2017, considérant que ces mesures relevaient désormais de la gestion courante de l'Etat.

A la lumière d'un nouveau pointage effectué à la fin juin 2018 par l'Administration des finances dans le cadre de la préparation de ce rapport, il apparaît que, sur les 43 mesures évoquées précédemment, 25 mesures peuvent être aujourd'hui considérées comme réalisées, 12 ont été abandonnées et 6 restent en discussion en dehors des MSE, dans le cadre de projet à plus long terme ou de processus d'amélioration continue des politiques publiques menées par l'Etat.

### 2.1.3. Incidences sur les communes

Le message sur les MSE indiquait que 32 mesures, sur les 191 que comptait le programme dans son ensemble, aurait des incidences financières sur les communes. Ces incidences ont été résumées dans le tableau suivant et une analyse plus détaillée, mesure par mesure, a été fournie dans le cadre de l'annexe au message. Les effets du programme de MSE pour les communes pouvaient être positifs ou négatifs selon les mesures et, plus généralement, selon les catégories dans lesquelles elles avaient été classées. Ils devaient toutefois au total être favorables, avec des gains nets estimés pour les communes dans leur ensemble à environ 30,2 millions de francs sur l'ensemble de la période d'application des MSE.

Mesures structurelles et d'économies: synthèse des incidences nettes pour les communes, en 1000 de francs

Thème	2014	2015	2016	2014-2016
Revenus	1 771	2 123	2 294	6 188
Personnel	8 126	13 441	19 841	41 408
Subventionnement	-6 354	-5 548	-5 842	-17 744
Projet et réforme	5	98	217	320
<b>Total (gain net)</b>	<b>3 548</b>	<b>10 114</b>	<b>16 510</b>	<b>30 172</b>

(+) = gains (augmentation de revenus ou diminution de charges);

(-) = pertes (diminution de revenus ou charges supplémentaires)

Selon un accord passé entre le Conseil d'Etat et l'ACF et entériné par le Grand Conseil, un mécanisme d'évaluation des incidences des MSE sur les communes a été mis en place. Il prévoyait notamment l'établissement de deux bilans intermédiaires, à partir des comptes 2014 et 2015 et d'un bilan final global intégrant les résultats des comptes 2016. L'objectif visé était celui d'un bilan positif pour chaque commune sur la période considérée dans son ensemble. Il avait été convenu qu'en fonction du résultat de l'évaluation rétrospective le pourcentage de rétrocession des impôts sur les véhicules et les remorques pourrait au besoin être adapté. Ce dispositif a été ancré légalement, par le biais de l'introduction d'un nouvel article 16a dans la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le mécanisme d'évaluation a été appliqué tel que prévu. Des bilans intermédiaires ont été réalisés en 2015 (base: comptes 2014) et 2016 (base: comptes 2015) et un bilan final a été tiré en 2017 (bases: comptes 2016 et compilation des comptes 2014-2016). Selon les estimations effectuées par l'Administration des finances en collaboration avec un groupe de travail comptant des représentants de l'ACF et du service des communes, les incidences positives des MSE pour les communes dans leur ensemble ont atteint environ 0,8 million de francs en 2014, 7,2 millions de francs en 2015 et 12,3 millions en 2016, soit 20,3 millions au total sur la période 2014-2016. Les résultats se sont avérés favorables pour 148 communes sur les 150 que comptait le canton de Fribourg en 2016. Seules deux communes, représentant 0,41% de la population cantonale, ont présenté un bilan très légèrement négatif, à hauteur de quelques milliers de francs.

Sans entrer ici dans un commentaire détaillé des résultats par mesure, qui ont été discutés avec le comité de l'ACF, les différences constatées entre les deux types d'estimations s'expliquent essentiellement par la combinaison des éléments suivants:

- > divergences dans les bases de calculs, puisque les estimations initiales présentées dans le message avaient été

effectuées, dans une optique prospective, sur la base du plan financier de législature de l'Etat alors que l'évaluation repose sur des estimations rétrospectives effectuées, conformément au souhait de l'ACF, sur la base des comptes de l'Etat et des communes;

- > décalage temporel et sous-estimation des incidences de l'actualisation des valeurs locatives, notamment sur la contribution immobilière. Les effets positifs en la matière pour les communes annoncés pour 2014 ne se sont concrétisés en fait qu'à partir de 2015, mais ils ont alors été sensiblement plus importants que prévus;
- > surestimation des incidences de la création d'une entité de gestion des actes de défaut de bien au sein du service cantonal des contributions (les effets se sont limités essentiellement à la cinquantaine de communes pour lesquelles l'Etat assure l'encaissement des impôts, alors qu'il avait été estimé qu'ils se propageraient sur l'ensemble des communes);
- > évolution de l'indice des prix à la consommation différente de celle qui avait été prévue au plan financier, ce qui rend inopérante la mesure décidée en matière d'indexation des salaires du personnel de l'Etat (y compris enseignants) et des institutions subventionnées (cf. section 2.2.4 ci-après pour plus d'explications);
- > incidences moins fortes que prévues de l'adaptation des modalités d'octroi des réductions de primes d'assurance-maladie pour les bénéficiaires de l'aide sociale matérielle.
- > sous-estimation de l'incidence positive du gel des déductions fiscales pour les primes d'assurance-maladie sur les rentrées fiscales.

Sur la base de ces constats, en raison des résultats clairement positifs obtenus pour les communes dans leur ensemble ainsi que de la tendance générale à une nette amélioration de ces derniers au fil des années, le Conseil d'Etat et le Comité de l'ACF ont indiqué, par communiqué de presse du 21 février 2018, qu'ils considéraient que les objectifs poursuivis dans le cadre du mécanisme d'évaluation convenu avaient été atteints. Ils ont constaté que les effets négatifs mis en évidence pour deux communes étaient de faible importance et ne concernaient qu'une part minime de la population cantonale. Dans ce contexte, aucune mesure correctrice en faveur des communes n'a été jugée nécessaire. La disposition légale prévoyant une nouvelle adaptation du pourcentage de rétrocession des impôts sur les véhicules à moteur aux communes est donc restée sans effet et sera abolie à l'occasion d'une prochaine modification de la loi de référence.

Bien que focalisée sur 32 seulement des 191 mesures évoquées dans le message sur les MSE, l'évaluation des incidences du programme sur les communes a nécessité d'importants travaux, répartis ponctuellement sur plusieurs années, au sein de l'administration cantonale. Il serait de l'avis du Conseil d'Etat disproportionné de mener un examen aussi détaillé, mesure par mesure, pour l'ensemble du programme de MSE.

Ce d'autant plus que le postulat des députés Savary-Moser et Boschung demande plutôt une analyse globale de la situation et des incidences des MSE soit effectuée. Les considérations qui suivent sont donc formulées dans une perspective plus large et avec le souci de fournir une appréciation générale des effets du programme de MSE et des possibilités d'action à ce stade.

## 2.2. Réponse aux questions posées

### 2.2.1. Question 1: Est-ce que les mesures prises ont permis d'atteindre les objectifs d'économies fixés par l'Etat qui se fondaient sur le plan financier?

D'une manière générale, la comparaison des effets prévus d'un programme d'économies ou de stabilisation, estimés de manière prospective sur la base d'un plan financier, avec ceux effectivement constatés ex-post, que ce soit au niveau du budget ou des comptes, pose d'importants problèmes d'ordre méthodologique. Au-delà des différences dans les bases de calculs, qui empêchent déjà une comparaison directe des résultats obtenus, il est difficile de distinguer de manière fiable les évolutions découlant directement des mesures prises de celles engendrées par d'autres phénomènes (croissance démographique, évolution des prestations, effets d'autres réformes au niveau fédéral et cantonal, inflation, etc...). Les difficultés sont d'autant plus importantes que le nombre de mesures à analyser est élevé. Dans ce contexte, il est très rare que des bilans détaillés soient tirés des programmes d'économies ou de stabilisation financière mis en œuvre par les collectivités publiques, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal.

Cela étant dit, les analyses ponctuelles effectuées par l'Administration des finances, en particulier pour les mesures ayant des incidences sur les communes, tendent à démontrer que les MSE ont atteint les objectifs fixés. Des différences entre les effets attendus et observés ont certes été constatées pour certaines mesures, mais elles ont eu tendance à se compenser dans l'ensemble. Sans entrer dans une présentation détaillée pour toutes les mesures du programme, dont certaines portaient sur des montants de quelques dizaines de milliers de francs seulement, il est possible d'affirmer que les MSE ont été appliquées de manière conséquente, ont apporté le volume d'économies escompté et ont contribué de manière décisive au maintien d'une situation financière saine pour l'Etat et des communes.

Les améliorations constatées entre, d'une part, le plan financier de législature initial et, d'autre part les budgets et les comptes de l'Etat pour les exercices 2014 à 2016, sont résumées dans le tableau suivant. Comme indiqué précédemment, elles ne s'expliquent pas intégralement par les MSE. Ces améliorations sont également dues, pour une plus faible

partie, aux mesures complémentaires arrêtées par le Conseil d'Etat dans le cadre des procédures budgétaires successives (priorisation, redimensionnement, report ou abandon de certains projets; interventions destinées à ralentir la croissance des effectifs dans l'enseignement) ainsi que par une évolution globalement favorable des variables et agrégats macroéconomiques (inflation, taux de chômage, PIB) sur la période considérée.

Solde du compte de résultats de l'Etat de Fribourg, en millions de francs.

	2014	2015	2016	2014-2016
Plan financier de législature	-161,1	-220,4	-248,5	-630,0
Budgets	+0,5	+0,2	+0,5	+1,2
Comptes	+0,2	+24,0	+24,2*	+48,4
Différence plan financier/budgets	+161,6	+220,6	+249,0	+631,2
Différence plan financier/comptes	+161,3	+244,4	+272,7	+678,4
Effets MSE selon message	+111,8	+137,8	+165,9	+415,5

(+) = excédent de revenus; (-) = excédent de charges

\* déduction faire des 100 millions de francs consacrés à la création du fonds de politique foncière active

Malgré les résultats préoccupants du plan financier de législature, il a été possible, grâce aux efforts consentis par les divers acteurs impliqués, de respecter les contraintes constitutionnelles et légales en matière d'équilibre budgétaire sur la période 2014-2016. Les résultats opérationnels de l'Etat sont restés quant à eux également positifs, si l'on ne tient pas compte d'une charge extraordinaire ayant impacté les comptes 2016 à hauteur de 100 millions de francs (création du fonds de politique foncière active).

Il est en outre à rappeler que sans la progression importante et exceptionnelle de certaines recettes (ex: part au bénéfice de la BNS, impôt anticipé), les comptes 2017 auraient abouti à un résultat très proche de l'équilibre, grâce notamment à une bonne maîtrise des charges de fonctionnement. Cela confirme le bienfondé et la nécessité des mesures prises précédemment par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

### 2.2.2. Question 2: Si oui, vont-elles au-delà des espérances souhaitées?

Comme indiqué précédemment, les incidences des MSE paraissent dans l'ensemble conformes à ce qui était attendu, sans dépasser les espérances. Les effets de certaines mesures, dans le domaine fiscal notamment, se sont révélés plus importants que prévu. D'autres mesures n'ont par contre pas

entièrement répondu aux attentes ou se sont fait sentir avec un certain décalage temporel. Globalement, les écarts constatés par rapport aux prévisions initiales ont eu tendance à se compenser.

### 2.2.3. Question 3: Les perspectives financières ne nous permettent-elles pas certaines adaptations sur les mesures pérennes?

Les effets de la fin de certaines MSE, en particulier touchant au personnel de l'Etat et des institutions subventionnées, se sont fait sentir dès le budget 2017, dont l'élaboration s'est avérée relativement complexe. Les difficultés se sont confirmées et renforcées dans la préparation de la planification financière de la législature en cours. Les résultats initiaux obtenus pour les années 2018 à 2021, reflétant l'ensemble des demandes des services et établissements, aboutissaient ainsi à un déficit cumulé du compte de résultat de près de 1,3 milliards de francs, à un découvert total du compte d'investissement d'un peu plus de 0,9 milliard de francs et à une insuffisance de financement atteignant environ 1,8 milliard de francs sur la période.

Dans le cadre de son examen et de son appréciation des propositions des services et établissements, le Conseil d'Etat, tout en veillant à garantir les niveaux quantitatif et qualitatif des prestations existantes et à assurer un développement équilibré des tâches jugées primordiales, a procédé à diverses révisions à la baisse pour aboutir aux résultats présentés dans le tableau ci-dessous, qui ont été publiés le 6 novembre 2017. Ces résultats ne permettent pas encore de respecter les règles constitutionnelles et légales en matière d'équilibre. Des efforts supplémentaires devront être consentis lors des procédures budgétaires portant sur les années 2019 à 2021. Les travaux ont commencé dans le cadre de la préparation du budget 2019.

Principaux résultats du plan financier de législature de l'Etat de Fribourg, en millions de francs.

	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Compte de résultats	+0,2	-67,2	-124,9	-135,5	-327,4
Compte des investissements	-159,0	-178,7	-188,3	-177,5	-703,5
Autofinancement	91,7	30,8	-20,7	-27,4	74,4
Insuffisance de financement	67,3	147,9	209,0	204,9	629,1

(+) = excédent de revenus; (-) = excédent de charges ou de dépenses

Dans ce contexte, il n'existe actuellement pas de marge de manœuvre pour renoncer à certaines mesures pérennes. Au contraire, l'éventualité d'un nouveau train de mesure d'essai-



nissement doit être envisagée avec une attention croissante. Il convient de rappeler à cet égard que le message sur les MSE mentionnait, en pages 52 et 58 par exemple, qu'il pourrait y avoir des étapes ultérieures dans le programme de mesures. Tout en prenant ponctuellement des mesures complémentaires dans ses domaines de compétences, le Conseil d'Etat a toutefois jusqu'ici pu renoncer à soumettre un nouveau paquet de mesures d'économies au Grand Conseil. Au vu des évolutions récentes et des perspectives financières actuelles, il apparaît aujourd'hui nécessaire de procéder à un réexamen approfondi de la situation.

#### 2.2.4. Question 4: Quelles mesures envisagées (notamment en termes de projet et de réformes) n'ont pas été mises en œuvre? Pourquoi et, le cas échéant, est-il prévu de les mettre en œuvre et selon quel échéancier?

Comme indiqué précédemment, le message sur les MSE présentait, au-delà des mesures implantées à partir de 2014, voire 2013 déjà, une série de mesures envisagées pour les années suivantes et devant encore faire l'objet de réflexions complémentaires. Il s'agissait de mesures dont l'impact financier n'avait pas été estimé et pour lesquelles le niveau d'information ou de maturation était alors insuffisant pour que des décisions définitives puissent être prises. Les analyses qui s'imposaient ont été menées au sein de l'administration cantonale durant les années 2014 et 2015 et le Conseil a fait des points de situation réguliers sur les questions ouvertes. Il a décidé dans ce cadre de renoncer à appliquer 12 mesures, pour les raisons résumées dans le tableau suivant.

#### Liste des mesures abandonnées

Libellé de la mesure	Raison de l'abandon
Assouplir les règles en matière de protection des données	Caractère trop général de la mesure et refus de la Commission cantonale de la transparence et de protection des données.
Intensification de la coopération intercantonale	Tâche courante de l'Etat, dont il n'était pas judicieux de faire un projet spécifique dans le cadre des MSE. Ce d'autant plus que le développement de la coopération intercantonale n'induit pas forcément une réduction des coûts, à court et moyen termes du moins. Il répond à d'autres objectifs et se développe sur la durée.
Augmentation des compétences du juge unique	Fort risque de non-conformité avec le droit fédéral. Des réflexions alternatives continuent à être menées par la DSJ en dehors des MSE.
Récupérations auprès des auteurs d'infractions qui sont mauvais payeurs	Les analyses effectuées par la Police et le Ministère public ont démontré que cette mesure ne pourrait être appliquée qu'avec grandes difficultés et dans des cas limités.
Inclusion des impôts dans le calcul du minimum vital en matière de poursuite	Mesure relevant du droit fédéral. Des propositions allant dans ce sens ont été balayées en 2015 par les Chambres fédérales.
Taxer fiscalement les prestations complémentaires AVS/AI	Mesure non compatible avec la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).
Gestion financière par octroi d'une enveloppe et gestion de cette dernière par chaque service	Mesure portant sur d'éventuelles modifications des modalités de gestion financière, mais n'engendrant pas en elle-même de potentiel d'économies.
Cantonalisation des exploitations de matériaux (introduction d'une taxe au m <sup>3</sup> exploité) et étude de la possibilité d'introduire un monopole cantonal sur les graviers	Après examen par un groupe de travail ad hoc, mesure abandonnée sur la base d'arguments liés à la position des professionnels du secteur, au refus préalable du CoPil LATeC, aux droits acquis des exploitations existantes, à la définition du domaine public, à la concurrence avec les acteurs économiques des cantons limitrophes, aux liens entre gravières et décharges et au fait que les incidences financières potentielles de la mesure auraient été surestimées.
Réexamen général des émoluments, taxes et frais facturés	Compte tenu du peu de succès des efforts entrepris précédemment pour régler globalement la problématique des émoluments et des importants problèmes de coordination que cela aurait posé, il a été jugé préférable de remplacer la mesure par des réflexions et adaptations sectorielles. Il a de plus été tenu compte du fait que des propositions ponctuelles sont formulées dans le cadre des discussions budgétaires.
Augmentation des taxes d'étude HES-SO	La proposition a été transmise au Comité gouvernemental (COGOU) de la HES-SO, mais refusée par ce dernier en date du 11 juin 2015.

Libellé de la mesure	Raison de l'abandon
Examen de l'opportunité de l'action d'une amnistie fiscale cantonale dans la perspective d'une levée du secret bancaire pour les contribuables imposés en Suisse.	Suite à l'acceptation de la motion Nadine Gobet/Patrice Morand (2013-GC-107) lors de la session de novembre 2014, un avant-projet de loi cantonale a été mis en consultation par le Conseil d'Etat le 1 <sup>er</sup> avril 2015. Compte tenu de la décision du 3 mars 2015 du Tribunal fédéral au sujet de l'amnistie fiscale tessinoise (ATF 2c_1194/2013) et des conclusions d'un avis de droit rendu sur mandat de la DFIN, le Conseil d'Etat toutefois finalement recommandé d'abandonner la mise en œuvre de la motion (cf. Rapport 2015-DFIN-65 du 16 novembre 2015). Le Grand Conseil a décidé de suivre cette recommandation lors de sa session de décembre 2015.
Renégociation des redevances et concessions (restoroutes)	Après examen par un groupe de travail ad hoc, mesure abandonnée en raison de la durée des concessions accordées, du respect des droits acquis et des difficultés économiques rencontrées par les restoroutes situés sur le territoire cantonal.

Il convient en outre de noter qu'une des mesures prévues en matière de personnel, consistant à renoncer à toute indexation des salaires avant que l'indice de prix à la consommation (IPC) de référence (base mai 2000 = 100) n'ait atteint 112 points, n'a pas eu d'effets concrets. Cela s'explique par l'évolution beaucoup moins dynamique que prévue de l'inflation. Les salaires actuels sont encore calculés sur la base de l'IPC de novembre 2010, à savoir 109,6 points, qui avait servi de référence pour les salaires 2011. Aucune révision à la baisse des salaires n'a été effectuée en 2012 et 2013, malgré les diminutions successives de l'IPC (novembre 2011 = 109,0; novembre 2012 = 108,6). Les salaires 2012 et 2013 étaient donc «surindexés», comme cela a été expliqué dans le message sur les MSE. La mesure devait déployer ces effets à partir du moment où l'IPC de novembre passerait au-dessus de 109,6 points tout en restant au-dessous de 112 points. Or

la valeur de 109,6 point n'a pas été dépassée durant la période de mise en œuvre des MSE relatives au personnel. L'IPC a en effet atteint 108,7 points en novembre 2013 (référence pour les salaires 2014), 108,6 points en novembre 2014 (salaires 2015) et 107,1 point en novembre 2015 (salaires 2016). Il n'y aurait donc de toute manière en principe pas eu d'indexation des salaires en 2014, 2015 et 2016, même sans l'existence de la mesure.<sup>1</sup>

Dans le cadre des examens complémentaires menés en 2014 et 2015, au-delà de l'abandon des mesures recensées dans le tableau précédant, le Conseil d'Etat a également décidé de laisser certaines mesures en suspens pour une durée indéterminée ou d'envisager leur mise en œuvre à plus long terme, au-delà de la période 2014–2016 couvertes initialement par les MSE. Les six mesures en question sont décrites et commentées brièvement ci-dessous.

#### Liste des mesures en suspens ou poursuivies en dehors des MSE

Libellé de la mesure	Commentaire
Développer le partenariat public-privé	Réflexion menée non pas d'une manière générale, mais sur la base de cas concrets, en fonction de leur occurrence (ex. couverture de l'A12 pour le secteur Chamblieux-Bertigny).
Introduction d'une taxe de parage affectée (au financement des transports publics) dans les centres commerciaux	Un groupe de travail ad hoc a rendu un rapport globalement favorable à l'introduction de la mesure préconisée. Des analyses complémentaires seraient toutefois encore nécessaires.
Regroupement des tribunaux et des offices de poursuites	Le regroupement des tribunaux a été proposé dans le cadre de la révision de la loi sur la justice, mais s'est heurté à des résistances en consultation. L'idée n'a toutefois pas été abandonnée et continue à faire l'objet de réflexion, tant au niveau de la Direction compétente qu'à celui du Conseil de la magistrature.
Fixer les listes de frais en matière d'assistance judiciaire par une autorité ou une personne indépendante afin de les uniformiser	Même s'il s'avère très difficile d'établir une liste claire et uniformément valable, la question continue à être thématifiée et les juges continuent à y être sensibilisés. Il existe toutefois de fortes incertitudes quant la conformité de la mesure avec le droit fédéral et quant à la possibilité même de réaliser des économies par ce biais.

<sup>1</sup> Le caractère particulier de la mesure relative à l'indexation des salaires avait déjà été évoqué dans le message sur les MSE. Il y était notamment indiqué, en page 17, qu'il convenait de traiter de manière particulière «(...) les effets de la mesure relative à la correction des hypothèses d'indexation prises en compte dans le plan financier, qui ne représente pas réellement une mesure d'économie supportée par le personnel (...)». Le message soulignait en outre, en page 61, que l'évolution de l'IPC était un paramètre externe dont l'évolution était difficilement prévisible et émettait les réserves suivantes

sur la portée effective de la mesure: «En l'état, on peut estimer que la probabilité d'une hausse importante de l'indexation pour les prochaines années est peu élevée. Toutefois, vu les difficultés financières de l'Etat, la fixation de règles dérogatoires à la LPers concernant l'adaptation des salaires à l'indice des prix à la consommation est importante, compte tenu aussi des effets cumulatifs, pour freiner l'évolution de la masse salariale pour les années à venir».

Libellé de la mesure	Commentaire
Redéfinition des statuts des magistrats	L'opportunité d'élaborer une loi sur le statut des magistrats continue à être examinée, en parallèle à la réflexion, plus générale, sur la question de l'élection des juges et du système de surveillance ainsi que sur l'organisation judiciaire actuelle.
Limitation de l'assistance judiciaire (plus grande sévérité dans l'octroi)	La loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois a été adoptée le 19 décembre 2014. Elle inclut des modifications de l'art. 123 de la loi sur la justice donnant plus d'importance à l'examen des conditions d'octroi de l'assistance judiciaire et susceptibles de contribuer à une limitation de cette dernière. Des explications à ce sujet ont été données dans le cadre du message 2014-DSJ-170 du 8 septembre 2014 (p. 11). Il s'agit désormais de voir dans quelle mesure les possibilités offertes par les nouvelles dispositions légales pourront être concrétisées sur la durée.

L'éventualité et la pertinence d'une mise en œuvre accélérée de ces mesures pourraient être examinées au besoin. Bien qu'une estimation des incidences financières qu'elles pourraient avoir ne soit pas disponible à ce jour, il est toutefois probable que leur impact resterait très limité et qu'elles ne pourraient contribuer que de manière marginale à l'amélioration des perspectives financières de l'Etat.

### 2.3. Perspectives financières de l'Etat et nécessité de maintenir les mesures pérennes

Comme indiqué dans le cadre de la réponse à la question 3 ci-dessous (section 2.2.3), malgré les résultats comptables satisfaisants atteints au cours des dernières années, les perspectives financières de l'Etat demeurent sous pression et justifient le maintien des mesures pérennes introduites dans le cadre du programme de MSE. Ce d'autant plus que le Conseil d'Etat poursuit actuellement plusieurs projets à fortes incidences financières qui auront un impact important sur le développement du canton.

Il n'est en outre pas exclu à ce stade qu'une réactivation de certaines mesures laissées jusqu'ici en suspens et que le lancement de nouvelles réflexions quant à d'éventuelles nouvelles mesures d'économies s'avèrent nécessaires. Le Conseil d'Etat mènera des discussions approfondies sur la question après le bouclage du budget 2019.

Il procédera ensuite aux examens complémentaires qui s'imposeraient dans le cadre de la mise à jour du plan financier de législature prévue courant 2019 et se positionnera de manière étayée dans le cadre de la présentation des résultats de cette mise à jour, qui devrait en principe intervenir simultanément à la publication du message sur le budget 2020.

### 3. Conclusion

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport. Il souligne que les résultats satisfaisants des comptes de l'Etat au cours des dernières années s'expliquent en grande partie par le programme de mesures structurelles et d'économies appliqué dès 2014 ainsi que par divers effets positifs ponctuels de nature extraordinaire. Compte tenu de la nouvelle dégradation des perspectives mises en évidence dans le cadre du plan financier de législature, il serait inapproprié de renoncer, totalement ou partiellement, aux mesures pérennes. Le moment semble au contraire venu de réfléchir à d'éventuelles nouvelles mesures d'allègement ou de stabilisation budgétaire.



## Bericht 2018-DFIN-45

28. August 2018

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-44 Nadia Savary-Moser/Bruno Boschung – Analyse der Auswirkungen der staatlichen Struktur- und Sparmassnahmen

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat von Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Bruno Boschung über die Auswirkungen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013–2016 des Staates Freiburg.

#### 1. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 21. März 2018 eingereichten und begründeten Postulat bringen Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Bruno Boschung das Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013–2016 des Staates Freiburg (SSM) zur Sprache, das der Grosse Rat in seiner Herbstsession 2013 beschlossen hatte. Nach dem Hinweis darauf, dass dieses Programm ein Gesamtpaket mit befristeten sowie dauerhaften Massnahmen umfasste, stellen sie fest, dass in der dem Grossen Rat überwiesenen Botschaft die Rede von Finanzzielen nach vier Arbeitsschwerpunkten (Einnahmen, Subventionierung, Personal und Lohnsumme, Projekte und Reformen) und nach vier Grundsätzen war (Haushaltsgleichgewicht, Zukunftssicherung der Investitionsfähigkeiten, Kostensenkung, Opfersymmetrie).

Davon ausgehend, dass das SSM-Programm nun abgeschlossen sei, verlangten die Verfasser des Postulats, dass folgende Fragen im Rahmen eines Berichts mit einer Gesamtanalyse der gegenwärtigen Situation mit einem Überblick über die Auswirkungen der getroffenen Massnahmen sowie einer Stellungnahme des Staatsrats zu den dauerhaften Massnahmen geprüft werden:

1. Konnten die Sparziele, die sich der Staatsrat gesetzt hatte und die auf dem Finanzplan beruhten, mit diesen Massnahmen erreicht werden?
2. Wenn ja, gehen sie über die Erwartungen hinaus?
3. Die Rechnungslage des Staates ist ausgezeichnet. Lassen es die Finanzperspektiven also nicht zu, gewisse Anpassungen an den dauerhaften Massnahmen vorzunehmen?
4. Welche geplanten Massnahmen (namentlich in Bezug auf Projekte und Reformen) sind nicht umgesetzt worden? Weshalb? Ist deren Umsetzung allenfalls vorgesehen, und wenn ja wann?

#### 2. Antwort des Staatsrats

##### 2.1. Das SSM-Programm im Rückblick

###### 2.1.1. Allgemeines

Anfang Herbst 2013 beantragte der Staatsrat in Anbetracht der sich verschlechternden Finanzlage des Staates ein Struktur- und Sparmassnahmenprogramm, ursprünglich über die Jahre 2014 – 2016. Dieses Massnahmenpaket beinhaltete Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates und Massnahmen in der Zuständigkeit des Staatsrats und war Gegenstand der Botschaft Nr. 2013-DFIN-20 vom 23. September 2013. Insgesamt wurden nach Prüfung von 279 Vorschlägen der Dienststellen und Direktionen des Staates 191 Massnahmen berücksichtigt, wovon 60 noch weiter abgeklärt werden mussten. Die erforderlichen Gesetzesänderungen wurden vom Kantonsparlament an dessen Sitzungen vom 8. und 9. Oktober 2013 beschlossen und traten am 1. Januar 2014 in Kraft.

Die finanziellen Auswirkungen, die von den ab 2014 umgesetzten 131 Massnahmen erwartet wurden, sind in der folgenden Tabelle nach den gewählten Massnahmenkategorien zusammengefasst. Wie Grossrätin Savary-Moser und Grossrat Boschung feststellen, waren sie auf der Grundlage des damaligen Legislaturfinanzplans geschätzt worden. Über den gesamten Zeitraum wurde mit einer Entlastung um rund 415,5 Millionen Franken für die Staatsfinanzen gerechnet. Gemäss der Botschaft des Staatsrates reichten diese Ergebnisse jedoch noch nicht, um die Defizite des damaligen Finanzplans vollständig auszugleichen. Abgesehen von den 60 noch abzuklärenden Massnahmen müssten im Rahmen der folgenden ordentlichen Voranschlagsverfahren weitere Restriktionen beschlossen werden.



Struktur- und Sparmassnahmen: Zusammenfassung der Auswirkungen netto für den Staat, in 1000 Franken

Themenbereich	2014	2015	2016	2014–2016
Einnahmen	30 962	33 682	36 101	100 745
Personal	34 296	55 851	80 073	170 220
Subventionierung	30 233	32 190	32 585	95 008
Projekte und Reformen	5 791	5 625	7 145	18 561
Sonstige Einkünfte	10 500	10 500	10 000	31 000
<b>Total</b>	<b>111 783</b>	<b>137 848</b>	<b>165 904</b>	<b>415 535</b>

Die Zahlen in dieser Tabelle entsprechen der Entlastung der Staatsfinanzen (Mehreinnahmen oder Minderaufwand)

Die meisten Massnahmen waren als dauerhafte Massnahmen konzipiert, zur Behebung struktureller finanzieller Probleme beim Staat. Sie waren nicht befristet und kamen ab 1. Januar 2017 weiter zur Anwendung, mit Ausnahme einiger Massnahmen, die das Staatspersonal und die subventionierten Einrichtungen betrafen (Solidaritätsbeitrag, Einschränkungen beim Teuerungsausgleich, Anpassung der Gewährung des Gehaltsstufenanstiegs) sowie einer Massnahme betreffend ein Moratorium für die Zulassungen neuer privater Leistungsanbieter im Bereich Logopädie, die ausdrücklich auf 2014–2016 beschränkt waren.

In den letzten Jahren wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zur Aufhebung bestimmter Massnahmenkategorien (Personal) oder Einzelmassnahmen (kostenpflichtige Fristerstreckung für die Steuererklärung, Einfrieren der Steuerabzüge für Krankenkassenprämien, Eigenmietwerterhöhung) vom Grossen Rat abgelehnt. Der Staatsrat brachte in seinen Antworten auf diese Vorstösse<sup>1</sup> wiederholt sein Anliegen zum Ausdruck, den Gesamtcharakter des Massnahmenpakets und der ihm zugrunde liegenden Opfersymmetrie nicht zu untergraben.

Im Februar 2018 beschloss der Grosse Rat jedoch erstmals, eine SSM aufzuheben, und zwar die Senkung der staatlichen Pauschalen für überbetriebliche Kurse um 10%<sup>2</sup>. Im Rahmen der Debatte zu diesem Vorschlag kündigten Grossrätin Savary-Moser und Grossrat Boschung an, sie würden

<sup>1</sup> Siehe insbesondere:

- > Antwort vom 2.6.15 auf die Anfrage Markus Bapst «Änderungen der Kantonalen Steuerverwaltung ab dem Steuerjahr 2014» (2015-CE-113);
- > Antwort vom 9.7.15 auf die Anfrage Gilberte Schär/Claude Brodard «Frist für die Einreichung der Steuererklärungen der natürlichen Personen» (2015-CE-154);
- > Antwort vom 21.06.16 auf die Anfrage Xavier Ganioz «Neuverhandlung der Sparmassnahmen» (2016-CE-101);
- > Antwort vom 24.1.17 auf den Auftrag Romain Collaud und Mitunterzeichnende «Aufhebung der Strukturmassnahme Eigenmietwerterhöhung um 10%» (2016-GC-105);
- > Antwort vom 5.2.18 auf den Auftrag Francine Defferrard und Mitunterzeichnende «Wiederzulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungsprämien» (2017-GC-94).

<sup>2</sup> Siehe Antwort des Staatsrats vom 19. Dezember 2017 zum Auftrag Daniel Bürdel und Mitunterzeichnende zur Aufhebung der Struktur- und Sparmassnahme «Finanzierung der überbetrieblichen Kurse» (2017-GC-144).

ein Postulat einreichen, was sie am 21. März 2018 auch getan haben; das Postulat ist nun Gegenstand dieses Berichts.

## 2.1.2. Zusätzliche Massnahmen

Wie in der Botschaft zu den SSM angekündigt, wurde Ende 2013 eine spezielle verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zur Prüfung verschiedener Massnahmenvorschläge im Unterrichtswesen im weiteren Sinne eingesetzt. Die Arbeitsgruppe verfasste einen Bericht mit 14 zusätzlichen Massnahmen zur Begrenzung des Stellenzuwachses in diesem Bereich. Dieser Bericht wurde vom 19. Februar bis 20. April 2014 in die Vernehmlassung geschickt. Im Anschluss daran wurde eine weitere Arbeitsgruppe gebildet, die paritätisch aus Vertretern der FEDE und des Staates zusammengesetzt war, um einvernehmliche Vorschläge zu präsentieren. Das Ziel bestand darin, die Stellenbestandeszunahme um insgesamt rund 40 VZÄ zu verringern (oder etwa 4 Millionen Franken einzusparen). Diese paritätische Arbeitsgruppe reichte ihren Schlussbericht Ende November 2015 ein. Der Staatsrat nahm in seiner Sitzung vom 2. Dezember 2015 Kenntnis davon, dass fünf Massnahmen bereits seit Beginn des Schuljahres 2015 umgesetzt wurden, und beauftragte die EKSD und die VWD damit, weitere vier ab dem Schuljahr 2016 umzusetzen. Er verzichtete auf die Umsetzung von fünf Massnahmen, gegen die sich die FEDE ausgesprochen hatte.

Im Herbst 2014 stellte der Staatsrat in seiner Botschaft zum Staatsvoranschlag 2015 fest, die Ergebnisse des aktualisierten Finanzplans 2015–2018 lägen nach wie vor weit unter den Zielsetzungen einer gesunden öffentlichen Haushaltsführung, womit er sich nicht abfinden könne (s. Botschaft Nr. 2013-DFIN-45 vom 6. Oktober 2014). Er kündigte daher an, er erwäge die Möglichkeit, zehn neue Sparmassnahmen zusätzlich zu den schon im Rahmen des SSM-Programms angesprochenen und den damals noch zur Diskussion stehenden Massnahmen im Unterrichtswesen umzusetzen.

Dabei wies er darauf hin, dass in der Botschaft zu den SSM auf Seite 52–58 die Rede von einer Reihe von für 2015 und 2016 geplanten Massnahmen gewesen sei, für die es weitere Abklärungen brauche, bevor darüber entschieden werden könne. In einem späteren Schritt werde der Staatsrat die Massnahmen unter Berücksichtigung aller Vorschläge nach Priorität und Hierarchie einstufen und das Hauptaugenmerk auf diejenigen Bereiche legen, in denen sich echtes Einsparungspotenzial abzeichne. In der Botschaft wurde auch darauf hingewiesen, dass die Bereitschaft der betroffenen Dienste und des betroffenen Personals neben anderen Auswahlkriterien ebenfalls berücksichtigt werde.

Schon 2014 setzte der Staatsrat nach verschiedenen Vorarbeiten in der Kantonsverwaltung Prioritäten und traf eine erste Reihe von Entscheidungen über Zusatzmassnahmen. Er beschloss, auf gewisse Massnahmen zu verzichten, die beispielsweise hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Bun-

desrecht problematisch waren, deren Umsetzungsfristen sich nicht mit dem Zeithorizont des SSM-Programms in Übereinstimmung bringen liessen oder die zu allgemein formuliert waren, um einen echten Nutzen zu bringen. Der Staatsrat befand auch, dass nach verschiedenen Beschlüssen im Rahmen der Budgetberatungen und von den betroffenen Direktionen gemachten Zusagen einige Massnahmen als bereits umgesetzt betrachtet werden konnten. Die Diskussionen wurden fortgesetzt, und im Laufe des Jahres 2015 wurden weitere Prioritäten festgelegt.

Nachdem verschiedene Massnahmen zusammengestellt wurden, um die weiteren Entscheide und ihre Umsetzung zu vereinfachen, konnte eine bereinigte Liste von 43 Massnahmen zusätzlich zu den ab 2014 umgesetzten erstellt werden. Anfang 2016, dem Datum der letzten systematischen Bilanz, waren 11 dieser 43 Massnahmen umgesetzt, 12 verworfen worden, 11 noch in Prüfung, vier auf Eis gelegt, und es war beschlossen worden, sechs Massnahmen ausserhalb der SSM längerfristig weiterzuführen. Die Direktionen wurden anschliessend beauftragt, für die Fortsetzung der Prüfungen und allenfalls für die Umsetzung der Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu sorgen. Abgesehen von den Beratungen im Rahmen der jährlichen Voranschlagsverfahren hat der Staatsrat in den Jahren 2016 und 2017 keine spezifische Kontrolle der SSM und der zusätzlichen Massnahmen mehr vorgenommen, da er davon ausging, dass sie nun unter den ordentlichen Verwaltungsbetrieb fielen.

Eine Kontrolle Ende Juni 2018 der Finanzverwaltung im Rahmen der Vorbereitung dieses Berichts hat ergeben, dass von den erwähnten 43 Massnahmen 25 heute als umgesetzt betrachtet werden können, 12 sind verworfen worden und sechs bleiben in Diskussion ausserhalb der SSM, im Rahmen längerfristiger Projekte oder von Prozessen der kontinuierlichen Verbesserung der öffentlichen Politik des Staates.

### 2.1.3. Auswirkungen für die Gemeinden

Gemäss Botschaft über die SSM sollten 32 der 191 Massnahmen des gesamten Programms finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden haben. Diese Auswirkungen wurden in der folgenden Tabelle zusammengefasst, und im Anhang zur Botschaft ist eine detailliertere Analyse der einzelnen Massnahmen zu finden. Die Auswirkungen des SSM-Programms konnten je nach Massnahmen oder allgemeiner je nach Kategorien, in die diese eingeteilt wurden, für die Gemeinden positiv oder negativ sein. Sie sollten jedoch die Gemeinden insgesamt entlasten, mit einem Plus von schätzungsweise rund 30,2 Millionen Franken für die Gemeinden insgesamt über den Gesamtzeitraum der SSM.

Struktur- und Sparmassnahmen: Zusammenfassung der Auswirkungen netto für die Gemeinden, in 1000 Franken

Themenbereich	2014	2015	2016	2014–2016
Einnahmen	1 771	2 123	2 294	6 188
Personal	8 126	13 441	19 841	41 408
Subventionierung	-6 354	-5 548	-5 842	-17 744
Projekte und Reformen	5	98	217	320
<b>Total (Entlastung netto)</b>	<b>3 548</b>	<b>10 114</b>	<b>16 510</b>	<b>30 172</b>

(+) = Entlastung (Mehreinnahmen und Minderaufwand);

(-) = Belastung (Mindereinnahmen und Mehraufwand)

Wie zwischen dem Staatsrat und dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) vereinbart und vom Grosse Rat gutgeheissen, wurde ein Mechanismus zur Evaluation der Auswirkungen der SSM auf die Gemeinden eingeführt. Demnach sollten namentlich zwei Zwischenbilanzen auf der Grundlage der Staatsrechnungen 2014 und 2015 und eine Gesamt-Schlussbilanz mit den Ergebnissen der Staatsrechnung 2016 gezogen werden. Angestrebt wurde eine positive Bilanz für die einzelnen Gemeinden über den Gesamtzeitraum. Es war vereinbart worden, dass je nach Ergebnis der rückblickenden Evaluierung falls nötig der Motorfahrzeug-Steuervergütungssatz angepasst werden könnte. Das wurde gesetzlich verankert mit der Einführung eines neuen Artikels 16a im Gesetz vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger, in Kraft gesetzt am 1. Januar 2014.

Der Evaluierungsmechanismus wurde wie vorgesehen zur Anwendung gebracht. Zwischenbilanz wurde 2015 (Grundlage: Rechnung 2014) und 2016 (Grundlage: Rechnung 2015) gezogen, Schlussbilanz 2017 (Grundlagen: Rechnung 2016 und Zusammenschluss der Rechnungen 2014–2016). Nach den Schätzungen der Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe aus Vertretern des Freiburger Gemeindeverbands und des Amtes für Gemeinden haben sich die SSM insgesamt positiv für die Gemeinden ausgewirkt, 2014 mit einem Plus von rund 0,8 Millionen Franken, 2015 mit einem Plus von 7,2 Millionen Franken und 2016 mit einem Plus von 12,3 Millionen Franken, also insgesamt 20,3 Millionen Franken über den Zeitraum 2014–2016. Für 148 von den 2016 im Kanton Freiburg bestehenden 150 Gemeinden ist die Bilanz positiv ausgefallen, nur für zwei Gemeinden (entsprechend 0,41% der kantonalen Bevölkerung) leicht negativ, mit einem Minus von ein paar Tausend Franken.

Ohne hier detailliert auf die Ergebnisse der einzelnen Massnahmen einzugehen, die mit dem Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands diskutiert wurden, sind die festgestellten Abweichungen zwischen den beiden Schätzungen hauptsächlich auf die Kombination folgender Faktoren zurückzuführen:

- > abweichende Berechnungsgrundlagen, da die ersten Schätzungen prospektiv auf der Grundlage des Legislaturfinanzplans des Staates vorgenommen wurden, während die Evaluierung auf retrospektiven Schätzungen beruht, die gemäss den Wünschen des FGV auf der Grundlage der Staatsrechnung und der Gemeinderechnungen vorgenommen wurden;
- > zeitliche Verzögerung und Unterschätzung des Einflusses der aktualisierten Eigenmietwerte insbesondere auf die Liegenschaftssteuer. Die entsprechenden positiven Auswirkungen für die Gemeinden, die für 2014 angekündigt waren, haben sich tatsächlich erst ab 2015 eingestellt, allerdings in viel grösserem Umfang als vorgesehen;
- > überschätzte Wirkung mit der Schaffung einer Einheit für die Verlustscheinverwaltung bei der Kantonalen Steuerverwaltung (entlastend wirkt sich dies nur für die rund fünfzig Gemeinden aus, deren Steuerbezug der Staat übernimmt, während davon ausgegangen worden war, es würden alle Gemeinden entlastet);
- > andere Entwicklung des Konsumentenpreisindex als im Finanzplan vorgesehen, wodurch die Massnahme in Bezug auf den Teuerungsausgleich des Staatspersonals (einschliesslich Lehrpersonals) und der subventionierten Institutionen unwirksam wird (mehr dazu in Abschnitt 2.2.4 weiter unten);
- > geringere Auswirkungen als vorgesehen mit der Anpassung der Modalitäten bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien für Personen, die materielle Sozialhilfe erhalten;
- > unterschätzte positive Auswirkung des Einfrierens der Abzüge für Krankenversicherungsprämien auf die Steuereinnahmen.

Anhand dieser Feststellungen, aufgrund der deutlich positiven Ergebnisse für die Gemeinden insgesamt sowie der allgemein tendenziell viel positiveren Entwicklung in den letzten Jahren sind der Staatsrat und der Vorstand des FGV in einer Medienmitteilung vom 21. Februar 2018 zum Schluss gekommen, dass die Ziele des vereinbarten Evaluierungsmechanismus erreicht worden sind. Sie stellten fest, dass die weiter bestehenden negativen Auswirkungen für zwei Gemeinden kaum ins Gewicht fallen und nur einen sehr kleinen Teil der kantonalen Bevölkerung betreffen, weshalb Korrekturmassnahmen für die Gemeinden für nicht notwendig erachtet würden. Die Gesetzesbestimmung über eine weitere Anpassung des Motorfahrzeug-Steuervergütungssatzes ist also wirkungslos geblieben und soll bei einer nächsten Änderung des entsprechenden Gesetzes aufgehoben werden.

Obschon der Fokus auf nur 32 der 191 Massnahmen lag, von denen in der Botschaft über die SSM die Rede war, war die Evaluierung der Auswirkungen dieses Massnahmenpakets für die Gemeinden mit viel Arbeit für die Kantonsverwaltung verbunden, die punktuell über mehrere Jahre verteilt

war. Es wäre nach Ansicht des Staatsrats unverhältnismässig, eine so detaillierte Prüfung für jede einzelne Massnahme des ganzen SSM-Programms durchzuführen, umso mehr als Grossrätin Savary-Moser und Grossrat Boschung mit ihrem Postulat eher eine Gesamtanalyse der Situation und der Auswirkungen der SSM verlangen. Die folgenden Erwägungen sind also in einer weiter gefassten Perspektive formuliert im Hinblick auf eine allgemeine Würdigung der Auswirkungen des SSM-Programms und der Handlungsmöglichkeiten zu diesem Zeitpunkt.

## 2.2. Beantwortung der Fragen

### 2.2.1. Frage 1: Konnten die Sparziele, die sich der Staatsrat gesetzt hatte und die auf dem Finanzplan beruhten, mit diesen Massnahmen erreicht werden?

Ganz allgemein ist der Vergleich der erwarteten Auswirkungen eines Spar- oder Stabilisierungsprogramms, das auf der Grundlage eines Finanzplans prospektiv geschätzt wird, mit den tatsächlich nachträglich beobachteten Auswirkungen, sei es auf der Ebene des Voranschlags oder der Rechnung, methodisch sehr problematisch. Abgesehen von den unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen, die bereits einen direkten Vergleich der erzielten Ergebnisse verunmöglichen, ist es schwierig, die Veränderungen, die sich direkt aus den Massnahmen ergeben, von denen anderer Phänomene (Bevölkerungswachstum, Leistungsänderungen, Auswirkungen anderer Reformen auf Bundes- und Kantonsebene, Inflation usw.) zuverlässig zu unterscheiden. Dies ist umso schwieriger, je grösser die Zahl der zu analysierenden Massnahmen ist. So ist es kaum möglich, über Spar- oder Finanzstabilisierungsprogramme der öffentlichen Hand detailliert Bilanz zu ziehen, sei es auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene.

Allerdings zeigen die von der Finanzverwaltung durchgeführten Ad-hoc-Analysen, insbesondere für die Massnahmen mit Auswirkungen auf die Gemeinden, dass die SSM die Zielsetzungen erreicht haben. Bei einigen Massnahmen wurden zwar Unterschiede zwischen den erwarteten und den beobachteten Wirkungen festgestellt, sie gleichen sich jedoch tendenziell insgesamt aus. Ohne im Detail auf alle Massnahmen des Programms einzugehen, bei denen es zum Teil lediglich um fünfstelligen Beträge geht, kann man sagen, dass die SSM konsequent angewendet wurden, das erwartete Sparvolumen brachten und einen entscheidenden Beitrag zur Aufrechterhaltung einer gesunden Finanzlage für den Staat und die Gemeinden leisteten.

Die festgestellten Verbesserungen zwischen dem ursprünglichen Legislaturplan einerseits und den Staatsvoranschlägen und Staatsrechnungen 2014–2016 andererseits sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Wie schon gesagt sind

sie nicht nur auf die SSM zurückzuführen. In geringerem Masse haben auch die vom Staatsrat im Rahmen der nachfolgenden Voranschlagsverfahren beschlossenen zusätzlichen Massnahmen eine Entlastung gebracht (Priorisierung, Redimensionierung, Verschieben oder Verzicht auf gewisse Projekte; Massnahmen zur Begrenzung des Stellenzuwachses im Unterrichtswesen) wie auch eine insgesamt günstige Entwicklung der makroökonomischen Variablen und Aggregate (Inflation, Arbeitslosenquote, BIP) im fraglichen Zeitraum.

Saldo der Erfolgsrechnung des Staates Freiburg, in Millionen Franken

	2014	2015	2016	2014–2016
Legislaturfinanzplan	-161,1	-220,4	-248,5	-630,0
Voranschläge	+0,5	+0,2	+0,5	+1,2
Rechnung	+0,2	+24,0	+24,2*	+48,4
Differenz Finanzplan/ Voranschläge	+161,6	+220,6	+249,0	+631,2
Differenz Finanzplan/ Rechnungen	+161,3	+244,4	+272,7	+678,4
Auswirkungen SSME gemäss Botschaft	+111,8	+137,8	+165,9	+415,5

(+) = Ertragsüberschuss; (-) = Aufwandüberschuss

\* abzüglich der 100 Millionen Franken für die Schaffung des Fonds für die aktive Bodenpolitik

Trotz der besorgniserregenden Resultate des Legislaturfinanzplans war es dank der Anstrengungen der verschiedenen beteiligten Akteure möglich, die verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben bezüglich Haushaltsgleichgewicht über den Zeitraum 2014–2016 einzuhalten. Das jeweilige Betriebsergebnis des Staates blieb ebenfalls positiv, wenn man von einer ausserordentlichen Aufwandposition in Höhe von CHF 100 Mio. zulasten des Rechnungsjahrs 2016 absieht (Schaffung des Fonds für die aktive Bodenpolitik).

Übrigens hätte die Staatsrechnung 2017 ohne den signifikanten und ausserordentlichen Anstieg bestimmter Einnahmen (z. B. Anteil am SNB-Gewinn, Verrechnungssteuer) lediglich mit einem praktisch ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen, und zwar dank einer guten Aufwandkontrolle. Dies bestätigt, dass der Grosse Rat und der Staatsrat diese Massnahmen aus gutem Grund getroffen haben und sie durchaus notwendig sind.

### 2.2.2. Frage 2: Wenn ja, gehen sie über die Erwartungen hinaus?

Wie schon gesagt zeigen die SSM offensichtlich insgesamt die erhoffte Wirkung, ohne die Erwartungen zu übertreffen. Einige Massnahmen, insbesondere im Steuerbereich, haben sich stärker ausgewirkt als vorgesehen, andere hingegen

haben nicht ganz den Erwartungen entsprochen oder sind erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zum Tragen gekommen. Insgesamt haben sich die Abweichungen von den ursprünglichen Prognosen tendenziell ausgeglichen.

### 2.2.3. Frage 3: Lassen es die Finanzperspektiven also nicht zu, gewisse Anpassungen an den dauerhaften Massnahmen vorzunehmen?

Das Ende gewisser SSM, insbesondere der für das Staatspersonal und die subventionierten Institutionen geltenden Massnahmen, machte sich ab dem Voranschlag 2017 bemerkbar, dessen Aufstellung sich relativ schwierig gestaltete. Die Schwierigkeiten bestätigten und verschärften sich bei der Aufstellung des laufenden Legislaturfinanzplans. Die ursprünglichen Ergebnisse für die Jahre 2018–2021, die alle Eingaben der Dienststellen und Anstalten beinhalteten, ergaben nämlich ein kumuliertes Defizit der Erfolgsrechnung von fast 1,3 Milliarden Franken, einen Fehlbetrag in der Investitionsrechnung von insgesamt etwas mehr als 0,9 Milliarden Franken und einen Finanzierungsfehlbetrag von rund 1,8 Milliarden Franken in diesem Zeitraum.

Im Rahmen seiner Prüfung und Würdigung der Vorschläge der Dienststellen und Anstalten hat der Staatsrat unter Berücksichtigung des quantitativen und qualitativen Niveaus der bestehenden Dienstleistungen und einer ausgewogenen Entwicklung der als wesentlich erachteten Aufgaben verschiedene Korrekturen nach unten vorgenommen, um zu den Ergebnissen in der nachstehenden Tabelle zu gelangen, die am 6. November 2017 veröffentlicht wurden. Mit diesen Ergebnissen lassen sich die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht noch nicht einhalten. Es sind noch weitere Anstrengungen in den Voranschlagsverfahren für die Jahre 2019–2021 nötig, und die diesbezüglichen Arbeiten haben im Rahmen der Aufstellung des Voranschlags 2019 begonnen.

Hauptergebnisse des Legislaturfinanzplans des Staates Freiburg, in Millionen Franken

	2018	2019	2020	2021	2018–2021
Erfolgsrechnung	+0,2	-67,2	-124,9	-135,5	-327,4
Investitionsrechnung	-159,0	-178,7	-188,3	-177,5	-703,5
Selbstfinanzierung	91,7	30,8	-20,7	-27,4	74,4
Finanzierungsfehlbetrag	67,3	147,9	209,0	204,9	629,1

(+) = Ertragsüberschuss; (-) = Aufwand- oder Ausgabenüberschuss

Unter diesen Umständen besteht gegenwärtig kein Spielraum für einen Verzicht auf gewisse dauerhafte Massnahmen



men, vielmehr muss zunehmend damit gerechnet werden, dass ein weiteres Sanierungsmassnahmenpakets notwendig sein könnte. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass in der Botschaft zu den SSM beispielsweise auf Seite 56 und 62 davon die Rede war, dass weitere Etappen im Massnahmenprogramm möglich seien. Der Staatsrat hat in seinen Zuständigkeitsbereichen zwar punktuell zusätzliche Massnahmen ergriffen, konnte bisher aber davon absehen, dem Grossen Rat ein neues Paket von Sparmassnahmen vorzulegen. Angesichts der jüngsten Entwicklungen und der derzeitigen finanziellen Perspektiven scheint es nun notwendig, eine gründliche Überprüfung der Situation vorzunehmen.

#### 2.2.4. Frage 4: Welche geplanten Massnahmen (namentlich in Bezug auf Projekte und Reformen) sind nicht umgesetzt worden? Weshalb? Ist deren Umsetzung allenfalls vorgesehen, und wenn ja wann?

Wie schon angesprochen, enthielt die Botschaft über die SSM über die ab 2014 oder sogar schon 2013 umgesetzten Massnahmen hinaus eine Reihe weiterer geplanter Massnahmen für die Folgejahre, die noch weiterer Überlegungen bedurften. Dabei handelte es sich um Massnahmen ohne Schätzung der finanziellen Auswirkungen, über die man noch nicht genug wusste oder die noch nicht genügend ausgereift waren und dadurch noch nicht endgültig beschlossen werden konnten. Die notwendigen Analysen wurden in den Jahren 2014 und 2015 in der Kantonsverwaltung durchgeführt, mit einer regelmässigen Bestandesaufnahme bezüglich der offenen Fragen durch den Staatsrat. Dabei hat er aus den folgenden Gründen beschlossen, von 12 Massnahmen abzusehen:

##### Liste der verworfenen Massnahmen

Bezeichnung der Massnahmen	Grund für den Verzicht
Lockerung der Regelungen im Bereich des Datenschutzes	Zu allgemeine Massnahme, die von der Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission abgelehnt wurde.
Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit	Ordentliche staatliche Aufgabe, die nicht zu einem spezifischen Projekt im Rahmen der SSM gemacht werden sollte. Dies umso mehr, als die Entwicklung der interkantonalen Zusammenarbeit zumindest kurz- und mittelfristig nicht zwangsläufig zu einer Kostensenkung führt. Sie erfüllt andere Zwecke und entwickelt sich im Laufe der Zeit.
Kompetenzerweiterung für Einzelrichter	Grosses Risiko der Nichtvereinbarkeit mit dem Bundesrecht. Die SJD überlegt sich weiter Alternativen ausserhalb der SSM.
Forderungseintreibung bei Tätern, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen	Abklärungen der Polizei und der Staatsanwaltschaft haben ergeben, dass diese Massnahme nur unter erheblichen Schwierigkeiten und in sehr wenigen Fällen umgesetzt werden könnte.
Berücksichtigung der Steuern bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums	Vom Bundesrecht abhängige Massnahme. In diese Richtung gehende Vorschläge hatten 2015 in den eidgenössischen Räten keine Chance.
Besteuerung der AHV-/IV-Ergänzungsleistungen	Mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) unvereinbare Massnahme.
Finanzmanagement durch Gewährung eines Budgetrahmens, der von den einzelnen Dienststellen verwaltet wird.	Massnahme mit allfälligen Änderungen der Modalitäten der Haushaltführung, an sich aber ohne Sparpotenzial.
Kantonalisierung der Materialgewinnung (Einführung einer Abgabe pro ausgebeuteten m <sup>3</sup> ) und Prüfung der möglichen Einführung eines kantonalen Kiesmonopols	Nach Prüfung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe wurde von der Massnahme abgesehen aufgrund von Argumenten in Zusammenhang mit der Position der Fachleute des Sektors, der vorgängigen Ablehnung des Steuerungsausschusses RPBG, den erworbenen Rechten der bestehenden Betriebe, der Definition der öffentlichen Sachen, dem Wettbewerb mit den Wirtschaftsakteuren der angrenzenden Kantone, den Verbindungen zwischen Kiesgruben und Deponien und der Tatsache, dass die potenziellen finanziellen Auswirkungen der Massnahme überschätzt worden seien.
Allgemeine Revision der Gebühren und Kosten	In Anbetracht der wenig erfolgreichen Anstrengungen, die zuvor unternommen worden waren, um die Gebührenproblematik insgesamt zu lösen, und der grossen Koordinationsprobleme, die dadurch verursacht worden wären, hielt man es für besser, die Massnahme durch sektorielle Überlegungen und Anpassungen zu ersetzen. Berücksichtigt wurde auch, dass im Rahmen der Budgetberatungen punktuelle Vorschläge formuliert werden.
Höhere Studiengebühren an der Fachhochschule	Der Vorschlag wurde dem Regierungsausschuss der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) unterbreitet, von diesem aber am 11. Juni 2015 abgelehnt.

Bezeichnung der Massnahmen	Grund für den Verzicht
Prüfung der Zweckmässigkeit einer kantonalen Steueramnestie im Falle der Aufhebung des Bankgeheimnisses für in der Schweiz steuerpflichtige Personen	Nach der Annahme der Motion Nadine Gobet/Patrice Morand (2013-GC-107) in der Novembersession 2014 schickte der Staatsrat am 1. April 2015 den Vorentwurf eines kantonalen Gesetzes in die Vernehmlassung. In Anbetracht des Urteils vom 3. März 2015 des Bundesgerichts über die Tessiner Steueramnestie (BGE 2c_1194/2013) und der Schlussfolgerungen eines von der FIND in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens, empfahl der Staatsrat schliesslich jedoch, von der Umsetzung der Motion abzusehen (s. Bericht 2015-DFIN-65 vom 16. November 2015). Der Grosse Rat beschloss in seiner Dezembersession 2015, dieser Empfehlung zu folgen.
Neuverhandlung der Abgaben und Konzessionen (Autobahnraststätten)	Nach Prüfung durch eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe wurde die Massnahme verworfen aufgrund der Dauer der erteilten Konzessionen, der Besitzstandwahrung und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Autobahnraststätten auf Freiburger Kantonsgebiet.

Ausserdem ist festzuhalten, dass eine der das Personal betreffenden Massnahmen, nämlich der Verzicht auf den Teuerungsausgleich, bis der Landesindex der Konsumentenpreise (Basis: Mai 2000) 112 Punkte erreicht, keine konkrete Wirkung gezeigt hat. Dies ist auf die viel weniger dynamische Inflationsentwicklung als vorgesehen zurückzuführen. Die gegenwärtigen Gehälter sind noch auf der Grundlage des Konsumentenpreisindex von November 2010 berechnet, das heisst 109,6 Punkte, der als Bezugsgrösse für die Gehälter 2011 herangezogen worden war. 2012 und 2013 wurden die Gehälter trotz sinkendem Konsumentenpreisindex (November 2011 = 109,0; November 2012 = 108,6) nicht nach unten angepasst. Die Gehälter 2012 und 2013 waren also «überindexiert», wie in der Botschaft über die SSM ausgeführt. Die Massnahme sollte ab dem Moment greifen, in dem der Konsumentenpreisindex vom November über 109,6 steigt, jedoch unter 112 Punkten bleibt. Nun ist aber der Wert von 109,6

Punkten im Umsetzungszeitraum der das Personal betreffenden SSM nicht überschritten worden. Der Konsumentenpreisindex stand im November 2013 nämlich bei 108,7 Punkten (Referenzindex für die Gehälter 2014), im November 2014 bei 108,6 Punkten (Gehälter 2015) und im November 2015 bei 107,1 Punkten (Gehälter 2016). Auch ohne die Massnahme hätte es also 2014, 2015 und 2016 so oder so grundsätzlich keine Teuerungsanpassung gegeben.<sup>1</sup>

Bei den 2014 und 2015 durchgeführten weiteren Prüfungen beschloss der Staatsrat, über den Verzicht auf die in der vorstehenden Tabelle aufgeführten Massnahmen hinaus gewisse Massnahmen auf unbestimmte Zeit auszusetzen oder ihre Umsetzung auf längere Frist in Betracht zu ziehen, über die ursprünglich mit den SSM abgedeckten Zeitraum 2014–2016 hinweg. Die sechs zur Debatte stehenden Massnahmen sind hier kurz beschrieben und kommentiert:

Liste der hängigen oder ausserhalb der SSM weiterverfolgten Massnahmen

Bezeichnung der Massnahmen	Kommentar
Erweiterung der öffentlich-privaten Partnerschaft	Überlegungen nicht allgemein, sondern anhand konkreter Fälle, je nach Eintreten (z. B. Überdeckung der A12 im Sektor Chamblieux-Bertigny).
Einführung einer zweckgebundenen Parkgebühr in den Einkaufszentren (zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs)	Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe hat einen Bericht verfasst, der der Einführung dieser Massnahme insgesamt positiv gegenübersteht. Es wären aber noch weitere Analysen notwendig.
Neugliederung der Gerichte und der Betreibungsämter	Die Neugliederung der Gerichte wurde im Rahmen der Revision des Justizgesetzes vorgeschlagen, scheiterte jedoch am Widerstand in der Vernehmlassung. Diese Idee ist jedoch nicht völlig vom Tisch; sowohl die zuständige Direktion als auch der Justizrat machen sich weiter Gedanken darüber.
Festlegen der Kostenlisten für die unentgeltliche Rechtspflege durch eine unabhängige Behörde oder Person zwecks Vereinheitlichung	Auch wenn es sehr schwierig ist, eine klare und einheitlich geltende Liste aufzustellen, wird die Frage weiter thematisiert und die Richterinnen und Richter werden weiter dafür sensibilisiert. Es ist jedoch sehr ungewiss, ob die Massnahme mit dem Bundesrecht vereinbar ist und ob dadurch Einsparungen erzielt werden können.

<sup>1</sup> Auf die Besonderheit der Massnahme in Bezug auf die Teuerungsanpassung der Gehälter war schon in der Botschaft über die SSM eingegangen worden. Insbesondere war auf Seite 19 die Rede von den «(...) Auswirkungen der Massnahme der Korrektur der im Finanzplan berücksichtigten Indexierungsannahmen (...), die ja nicht eigentlich eine vom Personal getragene Massnahme sei (...)». Gemäss Botschaft (Seite 64) bleibt der Landesindex der Konsumentenpreise eine externe Messgrösse, deren Entwicklung schwer vorhersehbar ist, und es sind die folgenden Vorbehalte gegenüber

der effektiven Tragweite der Massnahme angebracht: «Momentan kann man davon ausgehen, dass ein erheblicher Teuerungsanstieg in den nächsten Jahren nicht sehr wahrscheinlich ist. Angesichts der finanziellen Schwierigkeiten des Staates ist es wichtig, vom StPG abweichende Vorschriften über die Anpassung der Gehälter an den Konsumentenpreisindex zu erlassen, gerade auch unter Berücksichtigung der kumulativen Wirkungen, um den Lohnsummenanstieg in den kommenden Jahren zu bremsen».

Bezeichnung der Massnahmen	Kommentar
Neudefinition des Dienstverhältnisses der Magistratspersonen	Die Zweckmässigkeit der Erarbeitung eines Gesetzes über das Dienstverhältnis der Magistratspersonen wird weiter geprüft, parallel zu den allgemeineren Überlegungen zur Frage der Richterwahl und des Überwachungssystems sowie zur gegenwärtigen Gerichtsorganisation.
Begrenzung der unentgeltlichen Rechtspflege (strengere Auflagen)	Das Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes und anderer Gesetze wurde am 19. Dezember 2014 verabschiedet. Es beinhaltet die Änderungen von Artikel 123 des Justizgesetzes, die der Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege mehr Gewicht verleihen und dazu beitragen können, diese einzuschränken. Erläuterungen dazu sind in der Botschaft 2014-DSJ-70 vom 8. September 2014 zu finden (S. 35 f.). Die Frage ist nun, inwieweit die Möglichkeiten, die die neuen gesetzlichen Bestimmungen bieten, im Laufe der Zeit umgesetzt werden können.

Die Möglichkeit und Zweckmässigkeit einer beschleunigten Umsetzung dieser Massnahmen könnte gegebenenfalls geprüft werden. Obwohl noch keine Schätzung ihrer möglichen finanziellen Auswirkungen vorliegt, ist es wahrscheinlich, dass ihre Auswirkungen sehr begrenzt bleiben und dass sie nur geringfügig zur Verbesserung der finanziellen Aussichten des Staates beitragen könnten

### 2.3. Finanzielle Perspektiven des Staates und Festhalten an den dauerhaften Massnahmen

Wie schon in der Antwort auf die Frage 3 weiter oben angesprochen (Abschnitt 2.2.3), bleiben die finanziellen Aussichten des Staates trotz zufriedenstellender Rechnungsabschlüsse in den letzten Jahren belastet und rechtfertigen ein Festhalten an den im Rahmen des SSM-Programms eingeführten dauerhaften Massnahmen, gerade auch weil der Staatsrat derzeit mehrere Projekte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verfolgt, die einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Kantons haben werden.

Darüber hinaus kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass eine Reaktivierung bestimmter bislang ausgesetzter Massnahmen und die Einleitung neuer Gespräche über mögliche neue Kostensenkungsmassnahmen notwendig werden. Der Staatsrat wird diese Frage nach Aufstellung des Voranschlags 2019 eingehend erörtern.

Er wird dann die weiteren Prüfungen vornehmen, die im Rahmen der für 2019 geplanten Aktualisierung des Legislaturfinanzplans erforderlich wären, und im Rahmen der Präsentation der Ergebnisse dieser Aktualisierung, die grundsätzlich zeitgleich mit der Veröffentlichung der Botschaft zum Staatsvoranschlag 2020 erfolgen sollte, umfassend Stellung beziehen.

### 3. Fazit

Der Staatsrat lädt Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen. Er betont, dass die zufriedenstellenden Rechnungsergebnisse des Staates in den letzten Jahren weitgehend auf das ab 2014 durchgeführte Struktur- und Sparmassnahmenprogramm sowie punktuell auf verschiedene ausserordentliche positive Einflüsse zurückzuführen sind. Vor dem Hintergrund der sich gemäss Legislaturfinanzplan abzeichnenden Verschlechterung der finanziellen Perspektiven wäre es nicht angebracht, auf die dauerhaften Massnahmen ganz oder teilweise zu verzichten. Es scheint vielmehr der Zeitpunkt gekommen zu sein, über mögliche neue Massnahmen zur Entlastung oder Stabilisierung des Haushalts nachzudenken.