



## Message 2022-DSAS-66

23 août 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (Aide aux investissements)

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Contexte général</b>	<b>1</b>
<b>3. Commentaires des dispositions</b>	<b>2</b>
<b>4. Incidences</b>	<b>2</b>
4.1. Conséquences financières et en personnel	2
4.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	2
4.3. Autres aspects	2
4.4. Soumission au référendum législatif	2

#### 1. Introduction

Par motion 2019-GC-22 déposée et développée le 6 février 2019, les députés Anne Meyer Loetscher et Hubert Dafflon, soutenus par 22 cosignataires, relèvent qu'à la suite de la révision de la LAMal, les investissements des hôpitaux, pris jusqu'ici en charge par l'Etat, sont désormais intégrés dans les forfaits liés aux prestations (art. 49 LAMal), cofinancés par les cantons et l'assurance obligatoire des soins (AOS). Selon les motionnaires, il est toutefois illusoire de penser qu'il sera possible de financer les investissements de cette façon, du fait que le baserate et les tarifs ambulatoires ne cessent de baisser et les charges augmentent. Partant, ils demandent d'instaurer la possibilité pour l'Etat de se porter garant des emprunts des établissements publics.

Dans sa réponse du 24 juin 2019, le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté d'apporter un soutien financier au HFR pour ses futurs investissements, notamment pour la construction d'un nouveau bâtiment hospitalier sur le site de Fribourg, en relevant qu'une réflexion restait à mener sur la ou les formes le plus adéquates que pourrait prendre cette aide.

Le Grand Conseil a pris en considération la motion le 11 septembre 2019.

#### 2. Contexte général

Une des conséquences principales du nouveau financement des hôpitaux consiste dans le fait que les investissements ne sont plus assumés directement et uniquement par l'Etat mais intégrés dans les tarifs à la prestation cofinancés par l'Etat et les assureurs maladie. Ainsi, les tarifs sont en principe la seule source de financement des investissements. Selon cette logique, dans le cadre de la loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissances, la possibilité pour l'Etat de se porter garant des emprunts des établissements publics a été exclue (cf. message 251 du 17 mai 2011 accompagnant la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance, chap. 5.1.3).

Or, depuis l'entrée en vigueur du nouveau financement hospitalier, la réalité a en effet montré que les coûts de production du HFR demeurent pour l'instant au-dessus des tarifs négociés avec les assureurs-maladie.

D'une manière générale, les difficultés des hôpitaux à financer leurs investissements pourraient encore s'accroître à l'avenir. Nombre de cantons ont décidé de soutenir la construction et/ou la rénovation de bâtiments hospitaliers que ce soit par investissement direct ou par cautionnement. Quant aux assureurs, ils ont laissé entendre que ce n'était pas le rôle de l'assurance obligatoire des soins de financer ce qu'ils estimaient être un rattrapage non nécessaire et exagéré en matière d'investissements dans le domaine stationnaire. Cette position laisse entrevoir que les tarifs ne permettent

pas à grand nombre d'hôpitaux de dégager une marge suffisante pour financer par leur propre force les investissements importants à venir.

Compte tenu des possibilités limitées offertes par l'actuelle loi cantonale concernant le financement des hôpitaux, une modification de celle-ci est indispensable pour que l'Etat ait la possibilité d'octroyer aux hôpitaux publics une aide financière.

### 3. Commentaires des dispositions

#### *Titre*

Le titre est complété d'une abréviation.

#### *Art. 7 al. 2 et 3*

L'occasion de la présente révision est saisie pour apporter une adaptation d'ordre formel. En effet, la distinction imposée par l'actuel **alinéa 2** entre mandats pluriannuels et annuels est inutilement contraignante. Déjà aujourd'hui, les mandats passés avec les hôpitaux hors canton sont établis sur un seul document, conformément aux règles appliquées dans les cantons concernés. Cette disposition est donc modifiée en conséquence. Au surplus, dans le but d'une simplification rédactionnelle, l'alinéa 2 reprend les éléments de l'**alinéa 3**, qui peut dès lors être abrogé.

#### *Art. 7a*

L'**article 7a** crée une base légale permettant d'apporter aux hôpitaux publics une aide aux investissements, conformément à l'article 4 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE), qui précise que toute dépense ou toute recette doit reposer sur une base légale, soit une loi ou un décret. Par investissement, on doit comprendre avant tout la construction ou la rénovation d'immeubles; exceptionnellement, il pourrait toutefois également concerner l'acquisition ou le remplacement d'un bien mobilier, notamment un bien particulièrement onéreux comme un appareil de médecine de haute technicité. En principe, l'aide prendra la forme d'un cautionnement ou d'une garantie; il n'est toutefois pas exclu que d'autres formes d'aide pourraient exceptionnellement entrer en ligne de compte, à savoir un prêt à des conditions préférentielles ou une contribution non remboursable.

## 4. Incidences

### 4.1. Conséquences financières et en personnel

Le présent projet ne fait que poser le principe d'un soutien financier des hôpitaux publics par l'Etat, toute aide future devant quant à elle respecter les principes de la loi sur les finances de l'Etat (cf. notamment art. 43s. LFE). En fonction du montant de l'aide octroyée, celle-ci devra faire l'objet d'un décret du Grand Conseil soumis au référendum financier facultatif ou obligatoire (art. 45s. de la Constitution du canton de Fribourg).

En tant que tel, le présent projet n'a donc pas de conséquences financières ni en personnel.

### 4.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

### 4.3. Autres aspects

Le projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne se pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité ni de développement durable.

### 4.4. Soumission au référendum législatif

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

---



## Botschaft 2022-DSAS-66

23. August 2022

# des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf über die Änderung des Gesetzes über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser (Investitionshilfe)

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut:

<b>1. Einführung</b>	<b>3</b>
<b>2. Allgemeiner Kontext</b>	<b>3</b>
<b>3. Erläuterung der Bestimmungen</b>	<b>4</b>
<b>4. Auswirkungen</b>	<b>4</b>
4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	4
4.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden	4
4.3. Weitere Aspekte	4
4.4. Gesetzesreferendum	4

## 1. Einführung

In ihrer am 6. Februar 2019 eingereichten und begründeten Motion 2019-GC-22 weisen Grossrätin Anne Meyer Loetscher und Grossrat Hubert Dafflon mit 22 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern darauf hin, dass die Investitionen der Spitäler, die bisher vom Staat getragen wurden, nach der KVG-Revision neu in den leistungsabhängigen Pauschalen (Art. 49 KVG) enthalten sind, die von den Kantonen und der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) finanziert werden. Nach Ansicht der Motionäre ist es allerdings illusorisch, zu glauben, die Investitionen liessen sich auf diese Weise finanzieren, da die stationären und ambulanten Tarife ständig sinken und die Betriebskosten steigen. Sie fordern daher die Möglichkeit für den Staat, Garantien für Darlehen der öffentlichen Einrichtungen zu gewähren.

In seiner Antwort vom 24. Juni 2019 bestätigte der Staatsrat seine Bereitschaft, das HFR bei zukünftigen Investitionen, insbesondere für den Bau eines neuen Spitalgebäudes am Standort Freiburg, finanziell zu unterstützen. Er hielt dabei fest, dass die angemessene Form einer solchen Unterstützung noch geprüft werden müsse.

Der Grosse Rat hat die Motion am 11. September 2019 für erheblich erklärt.

## 2. Allgemeiner Kontext

Eine der Hauptfolgen der neuen Spitalfinanzierung ist, dass die Investitionen nicht mehr direkt und allein vom Staat getragen werden, sondern in den Tarifen für Leistungen enthalten sind, die vom Staat und den Krankenkassen zusammen finanziert werden. Somit sind die Tarife im Prinzip die einzige Finanzierungsquelle für Investitionen. Nach dieser Logik wurde im Rahmen des Gesetzes vom 4. November 2011 über die Finanzierung von Spitälern und Geburtshäusern die Möglichkeit ausgeschlossen, dass der Staat Garantien für die Anleihen der öffentlichen Spitäler stellt (vgl. Botschaft 251 vom 17. Mai 2011 zum Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser, Kapitel 5.1.3).

Seit Inkrafttreten der neuen Spitalfinanzierung hat die Realität jedoch gezeigt, dass die Produktionskosten des HFR aktuell über den mit den Krankenkassen vereinbarten Tarifen liegen.

Generell könnten die Schwierigkeiten der Spitäler, ihre Investitionen zu finanzieren, in Zukunft weiter zunehmen. Viele Kantone haben beschlossen, den Bau und/oder die Renovierung von Spitalgebäuden entweder durch direkte Investitionen oder durch Garantien zu unterstützen. Die Versicherer ihrerseits haben darauf hingewiesen, dass es nicht die Aufgabe der gesetzlichen Krankenversicherung ist, einen ihrer Meinung nach unnötigen und übertriebenen Nachholbedarf an Investitionen im stationären Sektor zu finanzieren. Diese Position lässt darauf schliessen, dass die Tarife es vielen

Spitälern nicht erlauben, eine ausreichende Marge zu erwirtschaften um künftige wesentliche Investitionen aus eigener Kraft zu stemmen.

Angesichts der begrenzten Möglichkeiten, die das derzeitige kantonale Gesetz über die Finanzierung von Spitälern bietet, ist eine Gesetzesänderung unabdingbar, wenn der Staat die Möglichkeit haben soll, den öffentlichen Spitälern Finanzhilfen zu gewähren.

### 3. Erläuterung der Bestimmungen

#### *Titel*

Der Titel wird mit einer Abkürzung ergänzt.

#### *Art. 7 Abs. 2 und 3*

Die Revision wird genutzt, um eine formale Anpassung vorzunehmen. Die derzeit in **Absatz 2** verankerte Unterscheidung zwischen mehrjährigen und jährlichen Leistungsaufträgen ist unnötig restriktiv. Bereits heute werden Leistungsaufträge mit ausserkantonalen Spitälern auf einem einzigen Dokument festgehalten, gemäss den in den betreffenden Kantonen geltenden Regeln. Diese Bestimmung wird daher entsprechend geändert. Darüber hinaus werden zur redaktionellen Vereinfachung die Elemente des aufgehobenen **Absatzes 3** in Absatz 2 integriert.

#### *Art. 7a*

**Artikel 7a** schafft eine Rechtsgrundlage für die finanzielle Unterstützung von Investitionen der öffentlichen Spitäler, entsprechend Artikel 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG), gemäss dem jede Ausgabe oder Einnahme einer Rechtsgrundlage (Gesetz oder Dekret) bedarf. Mit Investitionen ist in erster Linie der Bau oder die Renovierung von Gebäuden gemeint; ausnahmsweise könnten sie aber auch die Anschaffung oder den Ersatz von besonders teuren Mobilien betreffen, insbesondere von hochtechnischen medizinischen Geräten. Grundsätzlich ist die Finanzhilfe in Form Bürgschaften beziehungsweise Garantien zu gewähren; es ist allerdings nicht auszuschliessen, ausnahmsweise auf andere Formen von Finanzhilfen, wie Darlehen zu Vorzugsbedingungen oder nicht rückzahlbare Beiträge, zurückzugreifen.

## 4. Auswirkungen

### 4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf legt lediglich den Grundsatz der finanziellen Unterstützung öffentlicher Spitäler durch den Staat fest, während jede künftige Finanzhilfe die Grundsätze des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (vgl. insbesondere Art. 43f. FHG) einhalten muss. Je nach Höhe des Betrags ist die Finanzhilfe vom Grossen Rat mittels Dekret zu beschliessen, das wiederum dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt (Art. 45f. der Verfassung des Kantons Freiburg).

Der vorliegende Entwurf als solcher hat daher keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

### 4.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden.

### 4.3. Weitere Aspekte

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Es stellen sich keine besonderen Fragen zur Europaverträglichkeit oder zur nachhaltigen Entwicklung.

### 4.4. Gesetzesreferendum

Dieses Gesetz unterliegt dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

**Loi modifiant la loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (Aide aux investissements)**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **822.0.3**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2022-DSAS-66 du Conseil d'Etat du 23 août 2022;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

L'acte RSF 822.0.3 (Loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance, du 04.11.2011) est modifié comme il suit:

**Titre de l'acte** (modifié)

Loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance (LFiH)

**Art. 7 al. 2** (modifié), **al. 3** (abrogé)

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat détermine de cas en cas le contenu et la durée des mandats de prestations, ainsi que les modalités de leur signature.

<sup>3</sup> Abrogé

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser (Investitionshilfe)**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **822.0.3**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft 2022-DSAS-66 des Staatsrates vom 23. August 2022;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass SGF 822.0.3 (Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser, vom 04.11.2011) wird wie folgt geändert:

**Erlasstitel** (geändert)

Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser (SFiG)

**Art. 7 Abs. 2** (geändert), **Abs. 3** (aufgehoben)

<sup>2</sup> Der Staatsrat bestimmt den Inhalt und die Dauer der Leistungsaufträge von Fall zu Fall und regelt deren Unterzeichnung.

<sup>3</sup> Aufgehoben

**Art. 7a** (nouveau)

Aide aux investissements

<sup>1</sup> L'Etat peut octroyer des aides financières aux investissements des hôpitaux publics.

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

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

**Art. 7a** (neu)

Investitionshilfe

<sup>1</sup> Der Staat kann für Investitionen der öffentlichen Spitäler Finanzhilfen gewähren.

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat bestimmt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes.