

Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)

Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung (StäfiS)

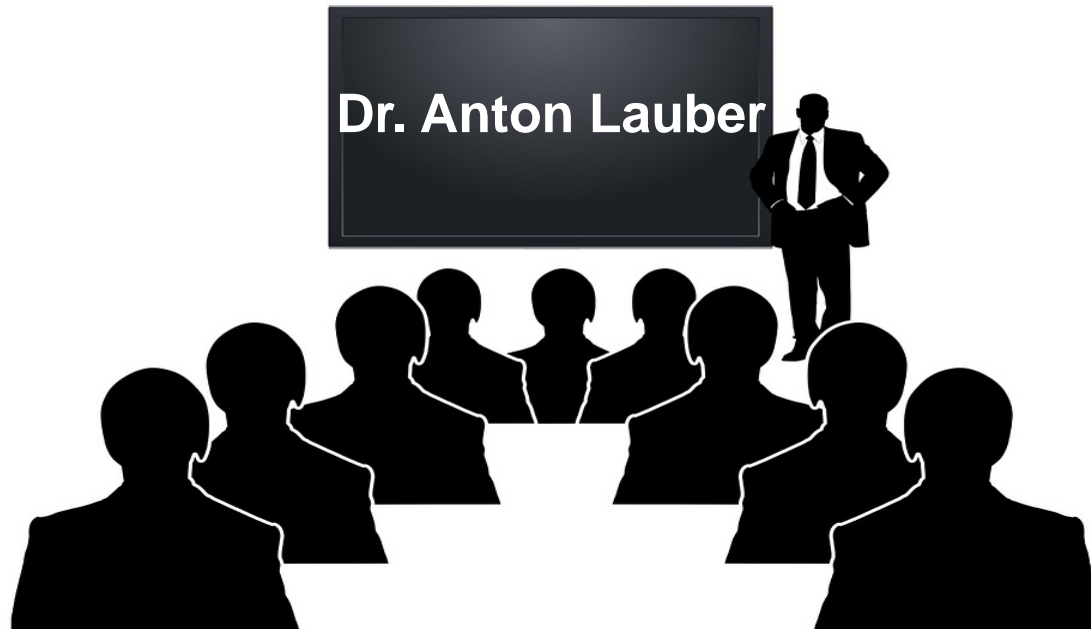


Medienkonferenz

Dienstag, 5. Januar 2016, 13.30 Uhr
Restaurant Schützenstube, Liestal

Ablauf der Medienkonferenz

1 Zielsetzung, Kernbotschaften	RP Anton Lauber
2 Steuerung des Haushaltes Steuerungsmodell, Aufgaben- und Finanzplan (AFP), AFP-Antrag, Kreditüberschreitung	Lothar Niggli
3 Einführung der Schuldenbremse Mechanismus, Proportionale Kürzungen, Kreditsperre	Roger Wenk
4 Steuerung der Ausgaben Ausgabenbewilligungen, Ausgabenkompetenzen	Roger Wenk
5 Stärkung der Berichterstattung Jahresbericht	Laurent Métraux
6 Fazit, Nächste Schritte, Abstimmung	RP Anton Lauber
7 Fragen	



Zielsetzung, Kernbotschaften

Zielsetzungen des Programms

- **Die staatlichen Ausgaben richten sich nach den Einnahmen**
- Stärkung der mittelfristigen Steuerung der Finanzen in Verbindung mit den Aufgaben
- Förderung des wirtschaftlichen Handelns auf allen Ebenen des Kantons
- Periodische Überprüfung von Aufgaben, Leistungen und Wirkungen
- Konsolidierung und Modernisierung der rechtlichen Grundlagen
- Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage
- Keine kurzfristigen Sparprogramme mehr

Stärkung der mittelfristigen Steuerung

Das total revidierte Finanzhaushaltsgesetz zusammen mit dem neuen AFP sollen die mittelfristige Sicht bei der Organisation und der Steuerung der Staatstätigkeit stärken. Warum?

- Weil der politische Einfluss auf «strategische» Entscheide im kurzfristigen jährlichen Budgetprozess nicht möglich ist.
- Weil der Mangel an «strategischer» Grundausrichtung zu einem Verlust an Effektivität der Politik wie auch der Verwaltung führt.
- Weil die Politik ohne mittelfristige Ausrichtung reformunfähig und zu reaktivem Handeln gezwungen ist.
- Weil die Möglichkeiten für kurzfristige Entlastungsmassnahmen weitgehend erschöpft sind.

AFP als Scharnier zwischen politischer und ökonomischer bzw. managermässiger Steuerung eines Gemeinwesens



Strategisches Denken ist Denken in Wirkungen!

Wie wird die finanzielle Steuerung gestärkt?

Die Stärkung der finanziellen Steuerung soll erreicht werden durch:

Finanzhaushaltsgesetz:

- die Schaffung von modernen und bewährten Entscheidungsgrundlagen im Rahmen des neuen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG).

Planungsperiode:

- die Verpflichtung zum Ausgleich des Staatshaushaltes über alle vier Planungsjahre.

Verantwortlichkeit:

- die strikteren Verantwortlichkeiten und Prozesse im Zusammenhang mit den Budgetkrediten.

Aufgaben- und Finanzplan:

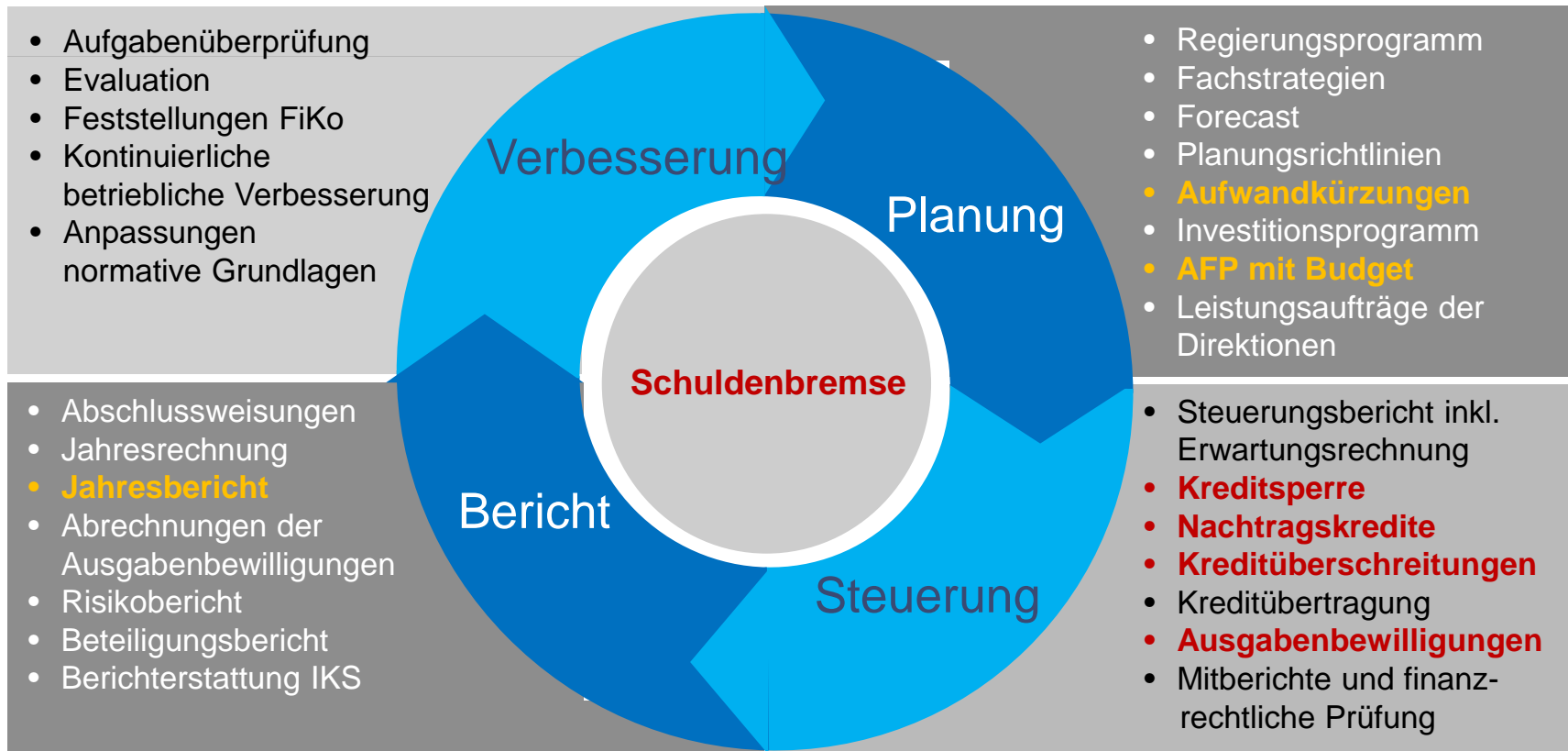
- die Erhöhung der Transparenz und die Verknüpfung von Finanzen und Aufgaben.



Steuerung des Haushaltes

Steuerungsmodell, Aufgaben- und Finanzplan (AFP),
AFP-Antrag, Kreditüberschreitung

Übersicht Steuerungsmodell



➤ Kapitel 3.1 LRV

Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

Einführung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans mit vier Planungsjahren

- Mit dem AFP (inkl. Investitionen) erhält der Landrat ein modernes Planungsinstrument, welches die für ihn relevanten Informationen transparent und vollständig ausweist.
- Mit dem AFP-Antrag erhält der Landrat ein zusätzliches Instrument, mit dem er sowohl auf die Finanz- wie auch auf die Leistungsseite Einfluss nehmen kann.
- Die Vorgaben zur Erarbeitung von Budget, AFP und Investitionsprogramm (Planungsrichtlinie) werden der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht. Dies wird neu auf Gesetzesstufe verankert.

Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

- Integrale Planung über 4 Jahre auf Ebene Dienststelle.
Damit Stärkung der Mittelfristplanung.
Damit Abkehr von der Ein-Jahres-Budget-Optik.
- Finanzen und Aufgaben werden zusammengeführt und transparent dargestellt.
- Integrale Planung von Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung.
- Regelmässige Überprüfung von Aufgaben und Finanzen anstelle von ad-hoc geborenen Entlastungs- und Sparpaketen.
- Einführung mit dem Planungsjahr 2017.

Überblick über die Steuerungsmöglichkeiten des Landrates im neuen AFP

Planjahre:	Planjahr 1	Planjahr 2	Planjahr 3	Planjahr 4	Planjahr 5	Planjahr 6	Planjahr 7	Planjahr 8	Planjahr 9	Planjahr 10
Planungs- instrument:	AFP				Investitionsprogramm					
	Budget	AFP-Planjahre 2-4								
Inhalt:	Erfolgs- und Investitionsrechnung				Investitionsrechnung					
Instrument zur Einflussnahme:	Budget- antrag	AFP- Antrag (neu)								
Beschluss Landrat:	Beschluss	Genehmigung			Kenntnisnahme					

➤ Kapitel 3.3.2 LRV

Budgetkredit

Bisher

- Voranschlagskredit
- 3-stellige Kontogruppe pro Dienststelle
- Ermächtigung, die ER und die IR für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

Neu

- Budgetkredit
- 2-stellige Kontogruppe pro Dienststelle (Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand, Transferaufwand)
- Planungsinstrument: Budgetkredit ist nicht gleichzusetzen mit der Ermächtigung zum Mitteleinsatz (= Ausgabenbewilligung).

Stärkung der Budgetbindung

Die Verbindlichkeit des vom Landrat beschlossenen Budgets wird durch strengere Regelungen erhöht.

- Es ist nicht mehr möglich, ohne Beschluss des Regierungsrates einen Budgetkredit zu überschreiten.
- **Wird ein Budgetkredit überschritten, muss beim Landrat ein Nachtragskredit beantragt werden.**
- Ausnahmen davon sind nur noch im Rahmen der klar und restriktiv geregelten Kompetenzen des Regierungsrates erlaubt.

➤ Kapitel 3.4.2 und 3.4.3 LRV



Einführung der Schuldenbremse

Mechanismus, Proportionale Kürzungen,
Kreditsperre

Schuldenbremse

- Eines der wichtigsten Ziele in der Steuerung des Finanzhaushaltes ist die Begrenzung der Staatsverschuldung.
- Eine Neuverschuldung wird verhindert, wenn die Erfolgsrechnung ausgeglichen sein und der Selbstfinanzierungsgrad 100 Prozent betragen muss.
- Es würde sich daher anbieten, Kennzahlen zur Verschuldung als Steuerungs- und Zielgrösse bei der Haushaltssteuerung festzulegen („Schuldenbremse“).
- Die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Kredite werden als Aufwand und Ertrag (Erfolgsrechnung) oder Investitionsausgaben und -einnahmen (Investitionsrechnung) gesteuert. Es sind dies die beeinflussbaren Steuerungsgrössen.
Die Höhe der Verschuldung ist davon abhängig.

Wirkung der neuen Schuldenbremse

Steuerung der Erfolgsrechnung

1. Ausgleich der Erfolgsrechnung in den vier Planungsjahren unter Berücksichtigung der vergangenen vier Jahre.
2. Mindestwert Eigenkapital = $1/25$ des Gesamtaufwandes = 100 Mio. Franken.

Festlegung des maximalen Investitionsvolumens

3. Vorgabe des Volumens durch den Regierungsrat.
4. Zielwert Selbstfinanzierungsgrad = 100 Prozent.

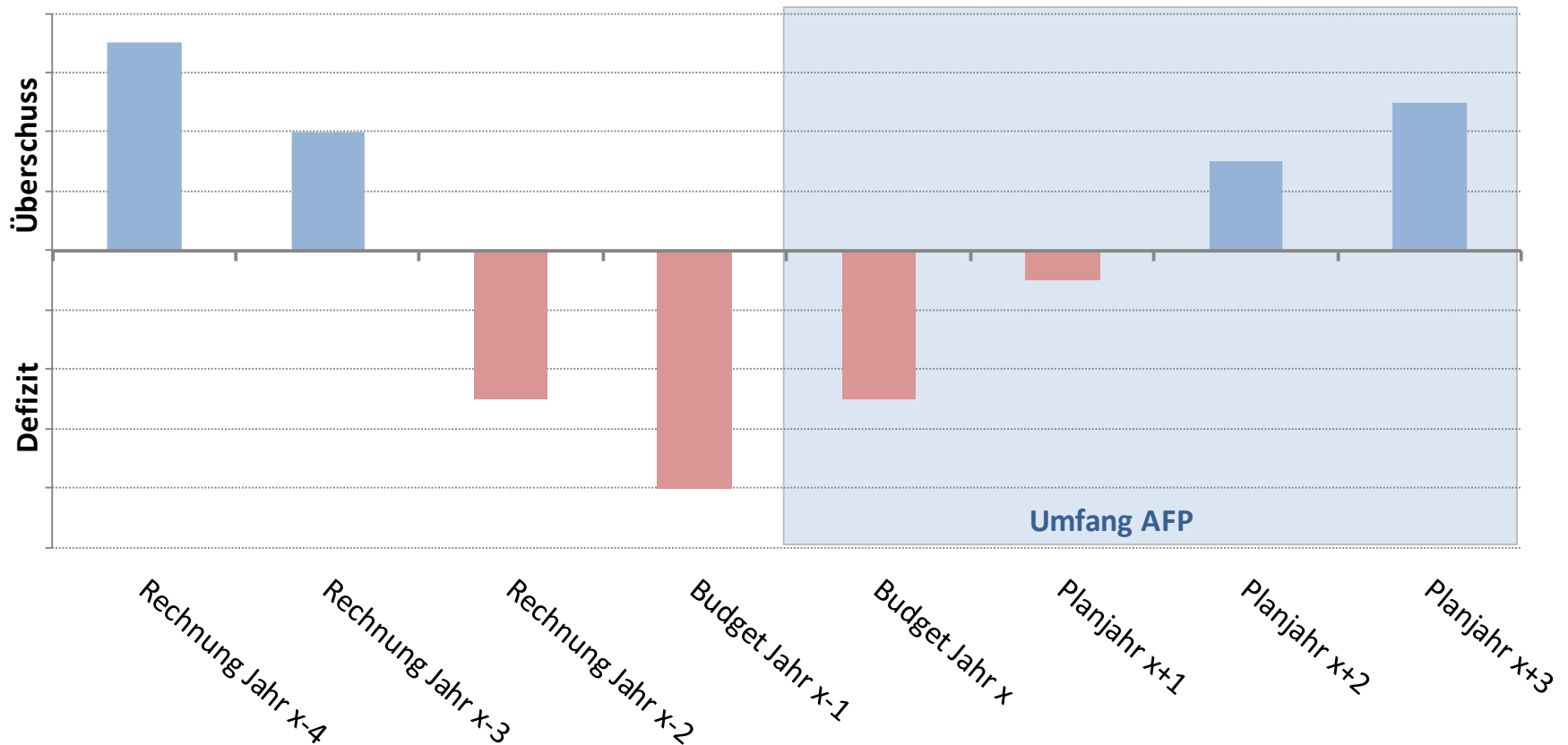
Abbau des separat ausgewiesenen Bilanzfehlbetrages

5. Abbau des Bilanzfehlbetrages aus der Revision der Pensionskasse innert 20 Jahren.

Ausweis der Nettoverschuldung im AFP und im Jahresbericht

Mittelfristiger Ausgleich

Ausgleich der Erfolgsrechnung innert vier Jahren unter Berücksichtigung der vergangenen vier Jahre.



Bilanzfehlbetrag aufgrund Ausfinanzierung der BLPK

Beim Betrag, der für die Abtragung des Bilanzfehlbetrages erforderlich ist, handelt es sich um eine ausserordentliche Summe. Dieser Betrag stammt aus der am 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Reform der Pensionskasse.

Der damit verbundene Verlustvortrag wird im Eigenkapital gesondert ausgewiesen. Er ist innerhalb von 20 Jahren seit dem Inkrafttreten des neuen FHG so weit abzutragen, dass eine Verrechnung mit dem übrigen Eigenkapital möglich wird, ohne die Vorgaben der Schuldenbremse zu verletzen.

In begründeten Fällen kann der Landrat diese Frist mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder verlängern.

Unterstützende Instrumente zur Einhaltung der Schuldenbremse

Proportionale Kürzungen

- Droht die Schuldenbremse im Rahmen der Erstellung des AFP verletzt zu werden, kürzt der Regierungsrat die **Aufwände / Budgetkredite** proportional im Verhältnis zur Summe der Budgetkredite der Landeskanzlei und der Direktionen.
- Die Direktionen und die Landeskanzlei haben die Kürzungen umzusetzen:
 - Im ersten Planjahr wird primär beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand angesetzt.
 - Bis zum dritten AFP-Jahr wird beim Transferaufwand angesetzt.

➤ Kapitel 3.2.7 LRV

Unterstützende Instrumente zur Einhaltung der Schuldenbremse

Kreditsperre

- Der Regierungsrat kann unterjährig eine Kreditsperre beschliessen, wenn die Erwartungsrechnung eine Verschlechterung des Saldos der Erfolgsrechnung gegenüber dem Budget aufzeigt.
- Von der Kreditsperre betroffen sind die noch nicht ausgeschöpften Anteile der Budgetkredite.
- Gespernte Budgetkredite dürfen nur noch bis zur vom Regierungsrat definierten Höhe ausgeschöpft werden.
- Zwingend erforderliche Ausgaben (bspw. Ausgaben, welche aufgrund von Bundesrecht notwendig sind) sowie bereits bewilligte Ausgaben können trotz Kreditsperre getätigt werden.

Steuerung der Ausgaben

- Kredit- und Ausgabenrecht werden klar getrennt.
- Für jede Ausgabe braucht es...
 - 1. Rechtsgrundlage**
(Rechtssatz, Gerichtsentscheid, referendumsfähiger Landratsbeschluss, Entscheid der Stimmberechtigten)
 - 2. Budgetkredit**
 - 3. Ausgabenbewilligung**
(ermächtigt zum Eingehen neuer Verpflichtungen).
- Budgetkredit ist nicht mehr automatisch die Ermächtigung, die Erfolgs- und die Investitionsrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.
- Definition des Begriffs Ausgabe.
- Definition von neuer und gebundener Ausgabe (bisher im Dekret); im Zweifelsfall ist eine Ausgabe neu.

Ausgabe (Begriff)

- Als Ausgabe gilt die dauernde Bindung kantonaler Mittel des Finanzvermögens für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie führt entweder zum Verzehr von Mitteln zulasten der Erfolgsrechnung oder zur Vermehrung des Verwaltungsvermögens.
- Als Ausgaben gelten insbesondere auch:
 - die Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen,
 - Staatsbeiträge,
 - der Abschluss von Bürgschaften und vergleichbarer Eventualverbindlichkeiten,
 - Einnahmenverzichte,
 - Darlehen,
 - Vorfinanzierungen,
 - die Entnahme von Mitteln aus Spezialfinanzierungen.

Bisherige und neue Ausgabenkompetenzen von Regierungsrat und Landrat für neue Ausgaben

	Regierungsrat		Landrat			
	einmalig	wiederkehrend	ohne Referendum		fakultatives Referendum	
			einmalig	wiederkehrend	einmalig	wiederkehrend
Neu:	bis 1'000'000	bis 200'000	-	-	über 1'000'000	über 200'000
Bisher:	bis 50'000	-	über 50'000	-	über 500'000	über 50'000

➤ Kapitel 3.6.6 LRV

Kantonsvergleich betr. Ausgabenkompetenzen

Kantone mit kürzlich revidiertem Finanzhaushaltsrecht:

Kanton	Regierung Ausgabenkompetenz		Parlament (beschränkt durch ...)				Einnahmen RE 2010 (In Tsd. CHF)
	einmalig	wieder- kehrend	Obl. Referendum einmalig	wieder- kehrend	Fakultatives Referendum einmalig	wieder- kehrend	
AG	1'000'000	100'000	-	-	5'000'000	500'000	4'410'615
LU	3'000'000	300'000	25'000'000	2'500'000	3'000'000	300'000	3'080'875
BL neu	1'000'000	200'000	-	-	1'000'000	200'000	2'279'100
BL	50'000	-	-	-	500'000	50'000	2'279'100
SZ*	1'000'000	100'000	5'000'000	500'000	5'000'000	500'000	1'032'831

* Totalrevidiertes Gesetz tritt am 1.1.2016 in Kraft



Stärkung der Berichterstattung

Jahresbericht

Optimierte Berichterstattung

- Mit dem neuen Jahresbericht werden die beiden Publikationen Staatsrechnung und Geschäftsbericht in eine Publikation integriert.

Online wird der Jahresbericht mit attraktiv aufbereiteten Informationen und Zusammenfassungen ergänzt.

- Der Aufbau des Jahresberichtes lehnt sich eng an den AFP an, so dass die Vergleichbarkeit gewährleistet und die Lektüre einfach möglich ist.

Struktur des neuen Jahresberichts

Umfassende Rechenschaftsablage

Der Jahresbericht beinhaltet

- den Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit,
- die Jahresrechnung des Kantons
- sowie die Berichte der Direktionen, Dienststellen und der übrigen kantonalen Behörden.

Der Jahresbericht wird vom Landrat genehmigt.

➤ Kapitel 3.7.1 LRV

Jahresbericht

Beschlüsse

«Geschäftsbericht»

Zusammenfassung

Rahmenbedingungen

Strategische Schwerpunkte

Kommentar der Jahresrechnung

Finanzkennzahlen

Jahresrechnung des Kantons

Bilanz, ER, IR, GFR (*je 1 Seite*)

Anhang (*nach HRM2*)

Bestätigung der Finanzkontrolle

Berichte Direktionen und Behörden

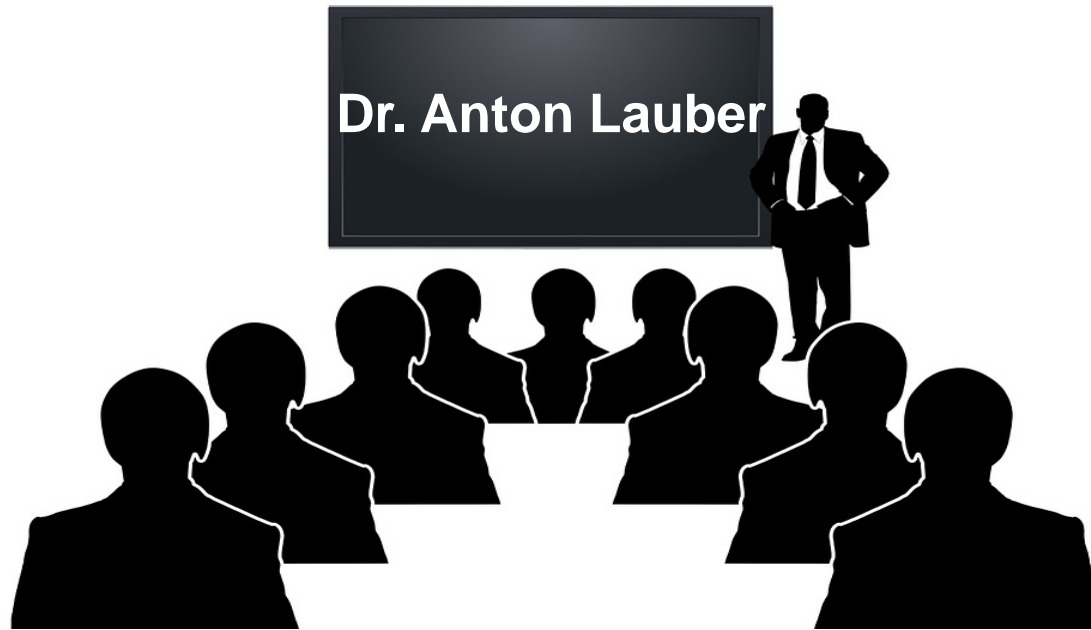
Zusatzerläuterungen und Statistik

Detailgliederung ER, IR

Funktionale Gliederung

Fonds, Beteiligungen, Staatsbeiträge

u.a.



Fazit, Nächste Schritte, Abstimmung

Fazit

Mit dem neuen AFP

- ✓ erhält BL eine bessere Planung, nach dem Muster, das sich in der Schweiz durchsetzt, und auf die mittlere Frist (4 Jahre) ausgerichtet ist.

Nach jahrzehntelanger Finanzpolitik auf der Basis eines ungeordneten Flickenteppichs

- ✓ erhält BL nun ein modernes, neues Finanzhaushaltsgesetz (FHG) aus einem Guss, State of the Art,
- ✓ profitierend von Erfahrungen, die in anderen Kantonen gemacht worden sind.

Das neue FHG nimmt an verschiedenen Orten Anliegen auf:

- ✓ Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhungen
- ✓ 18 parlamentarische Vorstösse
- ✓ Finanzkommission

Fazit

Der Regierungsrat

- ✓ trifft die Steuerung,
- ✓ reduziert die subalterne Steuerung,
- ✓ stärkt die Verbindlichkeit der Budgetkredite.

Der Regierungsrat

- ✓ setzt bei den Ausgaben und der unterjährigen Steuerung an,
- ✓ führt mit der Ausgabenbewilligung, der verschärften Regelung bei Kreditüberschreitungen und der Kreditsperre neue zentrale Instrumente der Finanzpolitik ein.

Die neue Schuldenbremse

- ✓ gilt für Regierungsrat und Landrat,
- ✓ ist auf die mittlere Planungsfrist ausgelegt,
- ✓ führt weg von der «Ein-Jahres-Optik» der alten Defizitbremse,
- ✓ erfordert eine kontinuierliche Überprüfung der Aufgaben und Ausgaben.

Politische Diskussion (1)

Thema	Feststellung	Entscheid
Schuldenbremse: Das Eigenkapital wird nicht als Kennzahl und Steuerungsgrösse berücksichtigt.	Die numerische Definition einer maximal zulässigen Netto-Verschuldung kennt in der Schweiz nur Basel-Stadt.	<ul style="list-style-type: none"> – Es wird nicht kurzfristig über die Investitionen gespart. – Die Lösung wirkt antizyklisch. – Die Steuerung der Investitionen erfolgt durch die Definition eines Selbstfinanzierungsgrades.
Mittelfristiger Ausgleich: Die Fristen für den mittelfristigen Ausgleich wurden nicht verkürzt.	Kurze Fristen führen dazu, dass nicht fristgerecht mögliche aufwandseitige Massnahmen durch solche auf der Einnahmenseite (Steuern) kompensiert werden.	<ul style="list-style-type: none"> – Die Handlungsoptionen bleiben erhalten. – Der Entlastungsdruck bleibt auf der Ausgabenseite bestehen.
«Proportionale Kürzungen»: Es gibt keinen «Rasenmäher».	Bereits heute wurden die aus den Steuereinnahmen erwarteten Mittel im Rahmen der jährlichen «Budgetrichtlinien» proportional auf die fünf Direktionen verteilt.	<ul style="list-style-type: none"> - Kurzfristige Massnahmen erfolgen mit dem Budgetjahr. - Mittelfristige Massnahmen müssen in den folgenden 2-4 AFP-Jahren umgesetzt werden.
Kompetenzordnung: Die vom RR vorgeschlagene Kompetenzordnung wurde belassen.	Die vorgeschlagene Kompetenzordnung entspricht der schweizerischen Praxis.	<ul style="list-style-type: none"> – Der Handlungsspielraum für «kurzfristige», das heisst Einsparungen innert Jahresfrist wird deutlich grösser für LR und RR. – Die Verbindlichkeit des Budgets wurde deutlich verstärkt.

Politische Diskussion (2)

Thema	Feststellung	Entscheid
<p>Finanzhaushaltrechtliche Prüfung: Sie soll wie vorgeschlagen umgesetzt werden.</p>	<p>Aufgrund einer Motion der SVP erfolgt diese aktuell in der Finanzdirektion. Sie dient der Qualitätssicherung von Landrats-vorlagen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Es ist nicht notwendig, diese Aufgabe der Finanzkontrolle zu übertragen. – Es erfolgt eine klare Trennung zwischen Ausgabenrecht und Controlling. – Die Prüfung in der FKD erfolgt im Rahmen des internen Mitberichtsverfahrens.
<p>Kosten- / Leistungsrechnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Möglichkeit zu Globalbudgets bleibt bestehen. – Auf umfassende interne Verrechnungen wird verzichtet. – Auf eine «einfache Managementrechnung» wird verzichtet. 	<p>Bereits heute bestehen einheitliche Schematas zur Führung von KLAR. Alle Dienststellen verfügen über eine KLAR nach Basismodell.</p> <p>Der Landrat lehnte das Postulat (Motion) 2013/233 zur Einführung einer KLR mit 56:14 Stimmen bei 4 Enthaltungen am 30. Oktober 2014 ab.</p> <p>Gegen eine Einführung einer flächendeckenden Vollkostenrechnung sprechen vorab das ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnis. Zudem werden durch «Umlagen» die Kosten nicht reduziert, sondern die Verantwortung aufgeweicht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – KLR besteht bereits. – Globalbudgets bleiben im Grundsatz möglich. Dies gilt vor allem im Gebührenfinanzierten Bereich. – Mit dem Verzicht auf flächendeckende Vollkostenrechnung werden beträchtliche Verwaltungskosten wie Erfassung, Datenpflege, Definition der Umlageschlüssel und Aufteilungsmechanismen verhindert.

Politische Diskussion (3)

Die Schuldenbremse ist zweistufig konzipiert:

«Proportionale Kürzung»

- Auf **Stufe 1** (§ 4 E-FHG) wird der Landrat zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung über acht Jahre verpflichtet.

Massgebend sind die vergangenen 4 Jahre und die kommenden 4 Jahre. Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, werden Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert.

- Die **zweite Stufe** (§ 5 E-FHG) beinhaltet die Vorgaben zur Sicherung des Eigenkapitals.

Dieses muss mindestens 4 % des Gesamtaufwandes des Kantons betragen. Unterschreitet das Eigenkapital diese Grenze, so muss die Differenz innerhalb von 5 Jahren beseitigt werden.

Gemäss § 17 Abs. 2 E-FHG hat der Regierungsrat den AFP so auszugestalten, dass der mittelfristige Ausgleich oder der Erhalt des Eigenkapitals gewährleistet ist.

Gelingt ihm das nicht, so sind die Aufwände bei den kantonalen Behörden proportional zu kürzen (§ 18 E-FHG). Sie haben die Kürzungen im Verhältnis zum Gesamtaufwand (Prozentualer Anteil der einzelnen Direktionen am Gesamtaufwand) wie folgt umzusetzen:

- **Kurzfristig:** Im ersten AFP-Jahr beim Personalaufwand sowie beim Sach- und übrigen Betriebsaufwand,
- **Mittelfristig:** Bis zum dritten AFP-Jahr beim Transferaufwand.

Terminplan

2016

Januar	Finanzkommission: 1. Lesung
Februar	Finanzkommission: 1. oder 2. Lesung
März	Finanzkommission: 2. Lesung
April	Landrat: 1. Lesung
Mai	Landrat: 1. oder 2. Lesung
Juni	Landrat: 2. Lesung
25. Sept. 2016	Volksabstimmung über Verfassungsänderung
1. Jan. 2017	Inkrafttreten von Verfassungsänderung, Gesetz und Verordnungen

Abstimmungsfragen

Vorausgesetzt, der Landrat stellt die Verfassungsänderung gemäss StäfiS der Initiative für gesunde Staatsfinanzen als Gegenvorschlag gegenüber, werden die Abstimmungsfragen voraussichtlich wie folgt zu formulieren sein:

1. Wollen Sie die formulierte Verfassungsinitiative für gesunde Staatsfinanzen ohne Steuererhöhung annehmen?
2. Wollen Sie den Gegenvorschlag des Landrates (Änderung der Kantonsverfassung vom ...) annehmen?
3. Falls die Verfassungsinitiative und der Gegenvorschlag des Landrates angenommen werden, wollen Sie der Verfassungsinitiative oder dem Gegenvorschlag den Vorzug geben?

(= Mehrfach-Ja mit Stichfrage; die Gestaltung des Stimmzettels ist zu gegebener Zeit mit der Landeskanzlei abzusprechen).

Programm zur Stärkung der finanziellen Steuerung (StäfiS)



Fragen
Diskussionsrunde