

## Inhaltsverzeichnis / Contenu

- 1-2 Editorial  
 Hauptthema: Mehrwertsteuer  
 in den Gemeinden ( Beilage )
- 2-3 Steuerung des Finanzhaushaltes mit der  
 Vorschrift der ausgeglichenen  
 Rechnung: Beispiele Kanton St. Gallen
- 3 Das aktuelle Fachwort: Benchmarking
- 4-6 Die Gemeinden als neuzeitliches  
 Dienstleistungsunternehmen
- 7 Kennzahlen der Einwohnergemeinden 1992
- 
- 8 Editorial  
 Thème principal: la taxe sur la valeur ajoutée  
 (TVA) dans les communes (annexe)
- 9 Diriger la gestion financière avec l'obligation  
 légale de présenter des comptes équilibrés
- 9-10 Le benchmarking, le thème d'actualité
- 11-12 Les communes en tant que prestataires de  
 services modernes
- 13 Indicateurs de la situation financière en 1992
- 14-15 Neues aus den Kantonen  
 Nouveautés communiquées par les cantons
- 15 Aktuelle Publikationen  
 Publications actuelles

## Editorial

### Positive Reaktionen

Die erste Infoschrift unserer Konferenz hat positive Echos ausgelöst! Insbesondere haben Mitglieder unserer Konferenz, Vorstandsmitglieder des Verbandes für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen und der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, das Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht wie auch die Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden die Herausgabe einer solchen Infoschrift sehr begrüsst. Einzelne Institutionen erklärten sich auch bereit, entsprechende Fachbeiträge zur Verfügung zu stellen. Auf eine Anregung des Verbandes für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen hin wurde die Infoschrift anlässlich einer Arbeitstagung aufgelegt und auch den Mitgliedern der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen zugänglich gemacht.



Die positiven Reaktionen zeigen uns, dass einerseits ein grosses Bedürfnis nach mehr Informationen im Bereiche öffentlicher Finanzen besteht und dass andererseits in Anbetracht der Entwicklung der öffentlichen Haushalte eine gezielte und sachgerechte Finanzinformation mit weiteren Inputs über die verschiedenen Aktivitäten in den Kantonen sehr gefragt sind. Nicht zuletzt ist es auch möglich, mit diesen Informationen

Synergieeffekte unter den verschiedenen Fachverbänden optimal zu nutzen.

Die Infoschrift ist erst im Aufbau. In Anbetracht des grossen Interesses wird zu überlegen sein, wie die Ausgestaltung, die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Institutionen und der Empfängerkreis dieser Infoschrift künftig aussehen sollen. Die Mehrwertsteuer ist ein Thema, welches zur Zeit die ganze Schweiz beschäftigt. Da bestimmte Bereiche auch bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden unter die Mehrwertsteuer fallen, müssen Sie sich auch mit dieser neuen Konsumsteuer auseinandersetzen. Die Mehrwertsteuer ist deshalb auch das Hauptthema der heutigen Ausgabe.

Wie das New Public Management oder zu deutsch eine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Gemeinden in die Praxis umge-

setzt werden kann, wird aufgrund der ersten Erfahrungen des Kantons Bern aufgezeigt. Dieses Thema wird uns in Zukunft vermehrt beschäftigen.

Wie der Finanzhaushalt optimal gesteuert werden kann, und wie Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung anzuwenden ist, zeigen die weiteren Beiträge.

Im Jahre 1995 kann unsere Konferenz ihr 50-Jahr-Jubiläum feiern. Die Vorbereitungsarbeiten für eine gediegene Feier sind bereits angelaufen. Unter Leitung von Max Müller, Aargau, wird auch eine Informationsbroschüre erarbeitet, in welcher aktuelle und zukunftsgerichtete Themen in bezug auf die Gemeindefinanzen publiziert werden sollen.

P. Hard, Solothurn

---

## **Steuerung des Finanzhaushaltes mit der Vorschrift der ausgeglichenen Rechnung: Beispiel Kanton St. Gallen**

Felix Sennhauser, Präsident der Kommission, St. Gallen.

Im Kanton St. Gallen ist das neue Staatsverwaltungsgesetz in Kraft getreten. In diesem Gesetz sind auch die finanzrechtlichen Bestimmungen für den Haushalt des Staates enthalten. Im besonderen interessieren uns die Vorschriften über das Haushaltgleichgewicht. Vorgeschrieben ist, dass der Steuerfuss so angesetzt wird, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Im Klartext heisst dies, dass im Voranschlag ein Aufwandüberschuss von höchstens etwa 22 Mio. Franken (entsprechend dem mutmasslichen Steuerertrag von 3 Prozent) ausgewiesen werden darf. Diese Regelung entspricht der geltenden Praxis. Sie ist nun jedoch erstmals im Gesetz verankert. Dass damit im Staatshaushalt die Verschuldung in Grenzen gehalten werden konnte, zeigen die folgenden Zahlen: Ende 1993 be-

trug die ungedeckte Schuld je Einwohner Fr. 284.—; für den Schuldendienst mussten im Jahr 1993 etwa 3 Steuerprocente aufgewendet werden.

Ein Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann. Vorerst ist somit das vorhandene Eigenkapital zur Deckung des Aufwandüberschusses zu verwenden. Ein verbleibender ungedeckter Aufwandüberschuss ist in den übernächsten Voranschlag einzustellen und im Rahmen der erwähnten Ausgleichsvorschrift unmittelbar in einem Rechnungsjahr zu decken.

Damit trotz der Ausgleichsvorschrift ein anti-zyklisches Verhalten des Staates möglich ist, wurde in einer weiteren Bestimmung festgelegt, dass der Steuerfuss erst gesenkt werden kann, wenn das Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuer übersteigt. Mit dieser Vorschrift soll erreicht werden, dass in einer zwei- bis dreijährigen Rezession mit entsprechend angespannter Finanzlage eine Manövriermasse zur Verfügung steht. Ein geordneter und transparenter Haushalt kann nur erreicht werden, wenn Gesetzgeber und Be-

hörden bereit sind, die notwendigen Massnahmen zu treffen. Zur nachhaltigen Sicherstellung des Erreichten müssen sich Behörden und Beamte laufend mit Sparmassnahmen befassen (vgl. Empfehlungen unserer Konferenz vom 30. November 1993). Hinweise auf diesbezügliche

neue Entwicklungen im öffentlichen Haushalt, die uns das Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen freundlicherweise zur Verfügung stellt, werden künftig in die Info aufgenommen.

## Das aktuelle Fachwort: Benchmarking

Dr. Kuno Schedler, Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen (IFF-HSG).

Das Wort ist zusammengesetzt aus dem engl. "bench" (= Bank, Richterbank, Richter) und "mark" (= Ziel, Norm, Prägung, Rang). In der Betriebswirtschaftslehre bezeichnet es eine Methode, wie sich eine Firma mit anderen, ähnlich gelagerten Unternehmungen vergleichen kann. Dabei soll für jeden einzelnen Teilbereich der Unternehmenstätigkeit der jeweils beste Konkurrent durch Quervergleiche ermittelt werden. Von diesem "Vorbild" wird in der Folge gelernt, wie die betrachtete Aufgabe am effizientesten ausgeführt werden kann.

In der öffentlichen Verwaltung lässt sich dieses Prinzip ebenfalls anwenden. Dies gilt insbesondere für Bereiche, wo vergleichbare Aufgaben bestehen, also auch für den Bereich der Gemeinden eines Kantons. Dabei kann folgendes Vorgehen gewählt werden:

- *Projekt definieren und abgrenzen:* Vorerst sollte der untersuchte Bereich klar definiert und abgegrenzt werden, damit das Projekt eine überschaubare Grösse behält. Beispiel: Abfallentsorgung inkl. wiederverwertbare Abfälle und Industrieabfälle.

- *Produkte bzw. Tätigkeiten definieren:* Innerhalb des betrachteten Bereichs werden Produkte bzw. Tätigkeiten definiert, um eine möglichst grosse Vergleichbarkeit herzustellen. Dabei muss auf Besonderheiten geachtet werden, wie beispielsweise den bearbeiteten Rayon, die Siedlungsdichte und ähnliche Einflüsse. Ebenso sind gesetzliche Rahmenbedingungen, die Ungleichheiten schaffen, zu berücksichtigen.

Nicht in Betracht fallen hingegen alle jene Unterschiede, die durch eigene Entscheide entstehen, beispielsweise ein höheres Leistungsangebot als vorgeschrieben.

- *Daten sammeln:* Voraussetzung für vergleichbare Daten bildet eine Statistik, die sowohl Kosten- als auch Leistungs- oder Mengendaten für alle Gemeinden im Vergleich liefert. Unsere Informationssysteme in der Schweiz bedürfen dazu einiger Weiterentwicklung.

- *Die Besten bestimmen:* Aufgrund der Auswertung der Daten können die herausragenden Gemeinden pro Teilbereich bestimmt werden.

- *Von den Besten lernen:* Als Ziel wird ein Wert festgelegt, der sich in der Nähe der Besten befindet. Um diesen Wert zu erreichen, werden die Methoden und Verfahren der Besten studiert und auf die eigene Gemeinde adaptiert. Somit findet ein Lernprozess statt, der das Leistungs-niveau aller Gemeinden des Kantons verbessert, denn jede Gemeinde kann irgendwo von einer anderen etwas lernen. Wichtig ist dabei, dass dieser Prozess periodisch wiederholt wird. Neue Entwicklungen können so relativ schnell Fuss greifen. Der Kanton spielt dabei eine wichtige Rolle, indem er die Vergleichsdaten der Gemeinden erheben und aufbereiten kann. Je besser die Vorgaben des gemeindlichen Rechnungswesens eingehalten werden, umso aussagekräftiger sind die Daten. Die kantonale Aufsichtsstelle über die Gemeindefinanzen kann damit zu einem entscheidenden Erfolgsfaktor für das Benchmarking werden.

Literatur zum Thema.

Kathleen H.J. Leibfried, Carol Jean McNair: Benchmarking. Von der Konkurrenz lernen, die Konkurrenz überholen, Freiburg i.Br.: Rudolf Haufe Verlag, 1992

## **Die Gemeinde als neuzeitliches Dienstleistungsunternehmen**

Regierungsrat Mario Annoni  
Kanton Bern

Eröffnungsansprache des Konferenzpräsidenten Mario Annoni anlässlich der 19. Konferenz vom 15. September 1994 in Fribourg

Die aktuelle Diskussion um die Neugestaltung der kommunalen Verwaltungsführung in der Schweiz orientiert sich in überraschend starkem Masse am Management der Stadt Tilburg in den Niederlanden, die infolge einer akuten Finanzkrise und unter deutlichem Reformdruck ein am Konzept des privatwirtschaftlichen Managements ausgerichtetes neues Steuerungsmodell eingeführt hat. Der Trend zum kommunalen Management ist seit den achziger Jahren international als "New Public Management" (NPM) bekannt und wird seither nicht nur in Holland, sondern in verschiedenen andern Ländern, wie Neuseeland, Australien sowie in den nordischen Ländern, erprobt und auch mit Erfolg angewendet. Aus der Verbindung von Erkenntnissen der betriebswirtschaftlichen Unternehmensführung und den Bedürfnissen der öffentlichen Verwaltung hat sich eine Synthese des Verwaltungsmanagements entwickelt.

Tagtäglich erscheinen neue verwaltungspolitische Pressemeldungen über Reorganisationsprojekte auf allen Stufen der öffentlichen Verwaltungen. So haben sich seit einigen Jahren die allgemeinen Rahmen- und speziellen Leistungsbedingungen für die öffentliche Verwaltung auch in der Schweiz deutlich verändert. Hieraus resultieren gewandelte Anforderungen an das Verwaltungsmanagement wie z.B:

- Die Leistungserwartungen der Bürger gegenüber der Verwaltung sind weiter angestiegen. Verwaltungsentscheidungen werden nicht mehr ohne weiteres akzeptiert; vielmehr erwartet man Begründungen, teilweise auch Beteiligung an der Entscheidungsfindung.
- Der Aufgabenwandel von der Ordnungs- zur

Leistungsverwaltung setzt sich fort. Verwaltungen erbringen in immer stärkerem Masse Dienstleistungen für ihre Bürger (= "Kunden"). Die Komplexität der Verwaltungsaufgaben sowie der hinter ihnen stehenden Interessen ist beachtlich gestiegen.

- Auch der in der Verwaltung zunehmend wirksam werdende Technikwandel ist zu bedenken: "Elektronische Arbeitsplätze" sowie vielfältige Informations- und Kommunikationstechniken erfordern auch neue Organisations- und Managementstrukturen.
- Die Finanzmittel werden angesichts drückender Zukunftsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung auf Dauer ausgesprochen knapp bleiben und zu wirksamerer Umverteilungs- und Sparpolitik zwingen.

Um ein erfolgversprechendes New Public Management in der öffentlichen Verwaltung zu realisieren, müssen zuerst als wichtigste Grundlage bewährte Führungsmodelle aus der Privatwirtschaft übernommen werden. Dazu gehört insbesondere das Konzernmodell im Sinne einer Trennung strategischer übergeordneter Führung bei möglichst hoher operativer Autonomie der Verwaltungseinheiten.

Für den Übergang von der bisherigen Steuerung durch Vorgabe der Ressourcen (Inputsteuerung) zum "output-orientierten Handeln", d.h. durch Vorgabe von Leistungszielen und Kosten, muss u.a. das alljährlich in detaillierte Rubriken aufgeteilte Budget neu durch ein Produktebudget ersetzt werden.

Die Optimierung der Kunden- und Bürgerwünsche mit den ökonomischen und finanziellen Möglichkeiten erfordert insbesondere auch den Einsatz stufengerechter Kostenrechnungsmethoden. Schliesslich ist auch das Gedanken- gut der "Lean Production" in der Verwaltung aufgenommen worden. Auch die Gemeinden müssen "schlanker" produzieren und gleichzeitig die Qualität verbessern.

### **Die Berner Gemeinden als neuzeitliches Dienstleistungsunternehmen**

Mit einem gemeinsamen Pilotprojekt schicken sich sieben Berner Gemeinden an, Politik und

Verwaltung zu trennen und sich in ein neuzeitliches Dienstleistungsunternehmen umzuwandeln. Ziel dieses Projektes ist es, die Ideen des New Public Managements oder mit andern Worten "Wirkungsorientierten Verwaltungsmanagements" auf die speziellen Verhältnisse der Berner Gemeinden anzupassen:

- Umsetzung des New Public Managements in bernischen Pilotgemeinden unter Berücksichtigung verschiedener Gebietsgrössen, regionaler Zugehörigkeit, Einwohnerzahl, Organisationsstruktur und auch Finanzkraft.
- Realisierung von konkreten Projekten zu mehr unternehmerischem Handlungsspielraum für die beteiligten Pilotgemeinden, vorerst im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Grundlagen und Möglichkeiten und langfristig vor allem mit Anpassung der teilweise zu sehr einschränkenden bestehenden Erlasse.

Verschiedene bestehende finanzrechtliche Bestimmungen stehen heute im Konfliktbereich zu den Anforderungen an ein Verwaltungsmanagement. Der Voranschlag dient so nach der Verordnung über den Finanzhaushalt der bernischen Gemeinden als Grundlage der Jahresrechnung und ist detailliert darzustellen. Aber auch die Forderung nach dem Bruttoprinzip der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Bindung steht einer versuchsweisen Einführung einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung entgegen.

Fazit: Für einen echten "New Public Management-Versuchsbetrieb" ist es unerlässlich, dass während einer bestimmten Zeit Ausnahmen von den bestehenden kantonalen Vorschriften betreffend Voranschlags- und Nachkredite gewährt werden. Ebenso drängen sich von Fall zu Fall Ausnahmeregelungen (Experimentierartikel) in den gemeindeeigenen Organisationsreglementen während einer limitierten Versuchsphase auf.

Die politische Trägerschaft des Berner Projektes wird durch den Verband Bernischer Gemeinden, den Kanton Bern und die teilnehmenden Pilotgemeinden übernommen. Die Exekutivinstanzen der einzelnen Projektträger haben dem

Projekt zugestimmt und auch die nötigen finanziellen und personellen Mittel gesprochen. Fachlich werden die Gemeinden begleitet von einem Unternehmungsberatungsbüro.

Der bernische Regierungsrat steht der Erprobung von neuen Verwaltungsmodellen grundsätzlich positiv gegenüber. Er ist auch davon überzeugt, dass eine neue Form des Verwaltungsmanagements sich auch für mittlere und kleine Gemeinden finden lässt. Da bis heute nur auf Stufe Bund, Kanton und grosse Städte über New Public Management gesprochen wurde, ist die Berner Regierung an einer pragmatischen Lösung im Massstab eins zu eins interessiert und beteiligt sich finanziell am Projekt zusammen mit dem Verband Bernischer Gemeinden. Dabei stellt der Regierungsrat in Aussicht, notwendige Ausnahmen von den bestehenden finanzrechtlichen Bestimmungen während einer zeitlich bestimmten Probezeit zu gewährleisten.

Unabhängig vom genannten Projekt sind auch in der Stadt Bern unter dem Arbeitstitel „Neue Stadtverwaltung Bern“ Bestrebungen im Gange, die öffentliche Verwaltung nach den Leitideen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu reformieren. Als Expertin steht der Stadt Bern das Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht der Hochschule St. Gallen zur Seite. Vorerst sollen jedoch in einzelnen Bereichen der Verwaltung Erfahrungen gewonnen werden.

*Zum Schluss noch ein praktisches Beispiel: Das Gemeindeparlament beschliesst heute ein Budget, das unter anderem den Städtischen Verkehrsbetrieben die Aufwände für die Wartung der Fahrzeuge, Anschaffung neuer Fahrzeuge, neuer Billetautomaten, die Personalkosten, die Betriebsstoffkosten usw. bis ins letzte Detail vorschreibt. Verschiebungen von einer Budgetposition auf eine andere ist kaum möglich.*

*Gelingt es den Städtischen Verkehrsbetrieben, in einem Jahr Kosten zu sparen, werden diese Kosten Grundlage für das nächste Budget. Wer also spart in einem Jahr, wird im kommenden Jahr bestraft mit kleineren Budgetkrediten.*

*Wendet man ein Managementmodell an,*

*beschliesst das Parlament einen Leistungsauftrag, der zum Beispiel die zu betreibenden Linien, die Frequenzen und evtl. gewisse Betriebszeiten enthält. Denkbar wäre unter Umständen, dass das Parlament auch Höchstpreise festsetzt. Für die Erfüllung dieses Leistungsauftrages steht den Städtischen Verkehrsbetrieben ein bestimmter Betrag (der sich aus den Ausgaben abzüglich der Einnahmen zusammensetzt) zur Verfügung. Die Vorsteher der Verkehrsbetriebe sind nun selber verantwortlich für die Erfüllung des Leistungsauftrages im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel. Sie entscheiden aber nun selber, ob sie neue Fahrzeuge benötigen, wie oft die Fahrzeuge gewartet werden, welche Lohnpolitik verfolgt werden soll. Das Parlament kann sich so auf wesentliche Beschlüsse beschränken; die Verantwortlichen der Verkehrsbetriebe haben indessen im operativen Bereich einen grösseren Spielraum.*

Ich hoffe, Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, den Appetit zur Realisierung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch in Ihren Gemeinden geweckt zu haben. Sollten dabei Beschwerden auftreten, so hoffen wir, Ihnen aufgrund unserer ersten Erfahrungen mit den Pilotgemeinden das entsprechende "Lean-Rezept aus der Berner Küche" empfehlen zu können.

Spass bei Seite! -

Es kann nicht allein die Aufgabe des Kantons Bern sein, neue Managementmethoden auf Gemeindestufe zu erproben. Vielmehr gilt es, das Neue Rechnungsmodell in Richtung einer wirkungsvollen Kostenrechnung weiterzuentwickeln. Diese grosse Arbeit sollte von den Mitgliedern unserer Konferenz gemeinsam in Angriff genommen werden, damit unsere Gemeinden den grossen wirtschaftlichen und politischen Anforderungen von morgen gewachsen sind.

# Kennzahlen der Einwohnergemeinden 1992

	Selbstfinanzierungsgrad	Selbstfinanzierungsanteil	Zinsbelastungsanteil	Kapitaldienstanteil	Nettoschuld je Einwohner
	%	%	%	%	
Zürich	108,7	11,8	- 1,5	5,3	
Bern	72,8	10,0	2,3	7,8	
Luzern		Gemeindefinanzstatistik in Vorbereitung			
Uri	89,3	10,7	2,4	9,7	1'239
Schwyz					
Obwalden	45,0	10,0	6,0	15,0	3'790
Nidwalden					
Glarus		Gemeindefinanzstatistik in Vorbereitung			
Zug	238,2	22,0	1,3	41,3	561
Freiburg					2'954
Solothurn	39,2	10,0	3,1	11,1	1'664
Basel-Stadt					
Basel-Land	29,0	4,0	0,3	5,0	783
Schaffhausen		Gemeindefinanzstatistik in Vorbereitung			
Appenzell A.Rh.					3'195
Appenzell I.Rh.	99,5				826
St. Gallen	53,5	9,4	4,2	12,7	3'107
Graubünden		noch keine Gemeindefinanzstatistik			
Aargau	48,3	12,8	6,3	14,8	2'094
Thurgau		keine Gemeindefinanzstatistik			
Tessin	41,0	8,0	8,0	18,0	4'650
Waadt	33,6	7,4			3'100
Wallis	35,6	10,1	8,4		6'601
Neuenburg	49,6	4,6	3,0	7,5	5'030
Genf	87,1	15,6	0,6	11,8	1'045
Jura	16,2	4,9	9,0	19,7	4'426

## Editorial

---

Le premier journal Info édité par notre Conférence a rencontré des échos positifs !

Des membres de notre Conférence, du comité de l'Association des finances publiques Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen et du groupe d'étude pour les questions financières au niveau cantonal Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, l'Institut IFF de Saint-Gall Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht ainsi que la Centrale d'émission des communes suisses ont salué chaleureusement sa parution. Certaines institutions ont sollicité l'hospitalité de nos colonnes pour la publication d'articles relatifs aux finances communales. Sur proposition de l'Association des finances publiques, Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen, notre journal a été distribué lors d'une journée de travail et mis à disposition des membres du groupe d'étude pour les questions financières au niveau cantonal, Fachgruppe für kantonale Finanzfragen.

Ces échos positifs laissent apparaître combien grand est le besoin d'information dans le domaine des finances publiques. Au vu de la conjoncture actuelle, la nécessité d'une information ciblée et objective, complétée par des informations sur les activités cantonales, apparaît clairement. Une utilisation optimale de l'information favorise également les effets de synergie entre les différentes associations intéressées.

Ne perdons toutefois pas de vue que notre journal Info n'en est encore qu'à ses débuts. Vu le grand intérêt qu'il suscite, il s'agira encore de préciser par la suite quel devra être son contenu, comment la collaboration avec les différentes associations va se développer et quel sera le cercle de ses lecteurs.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est d'actualité en Suisse. Attendu que certaines prestations fournies par les communes et les groupement de communes seront nouvellement soumises à cet impôt de consommation, les collectivités

locales ne peuvent éluder l'étude des problèmes liés à son application. Aussi la TVA est-elle le sujet principal traité dans ce numéro.

Le New Public Management est un sujet qui va certainement tous nous intéresser à l'avenir.

Sur la base des premières expériences faites dans ce domaine par le canton de Berne, nous abordons la question de son application pratique au niveau des communes.



Les articles suivants traitent de la direction optimale de la gestion financière et expliquent comment le Benchmarking peut être appliqué par les administrations publiques.

Le 25 août 1995, notre Conférence aura la joie de fêter à Berne le cinquantième anniversaire de son existence. Les préparatifs du comité d'organisation issu de la commission sont en bonne voie. Une plaquette sera publiée sous l'égide de Max Müller, Argovie. En plus d'une rétrospective historique, elle traitera de sujets actuels du domaine des finances publiques.

P. Hard, Soleure



## **Diriger la gestion financière avec l'obligation légale de présenter des comptes équilibrés**

---

par Felix Sennhauser, président de la commission, Saint-Gall

Le canton de Saint-Gall a édicté une nouvelle loi sur l'administration de l'Etat. Cette loi définit les principes de sa gestion financière. Nous allons étudier de plus près les dispositions instituant l'obligation d'équilibrer le compte de fonctionnement.

Entre autres choses, la loi précise que l'excédent de charges du budget du compte de fonctionnement est désormais limité à trois pour cent du revenu fiscal (impôt simple). Concrètement, cela revient à dire que le déficit budgétaire pourra s'élever au plus à 22 millions de francs. Cette réglementation est conforme à la pratique de ce canton. C'est pourtant la première fois qu'elle est élevée au rang de norme légale.

Le canton de Saint-Gall est resté maître de son endettement. A fin 1993, l'endettement net représentait 284 francs par tête de population alors que les intérêts de la dette absorbaient quelque trois pour cent du revenu fiscal.

L'excédent de charges du budget du compte de fonctionnement est comptabilisé aux charges du prochain budget s'il n'est pas couvert par la fortune nette. Il appartient donc d'abord à la

fortune nette de couvrir un éventuel excédent de charges. Toujours selon les nouvelles normes légales précitées, si la fortune nette est insuffisante, le découvert du bilan doit être couvert par le prochain budget. Sa couverture intervient donc sur un seul exercice comptable.

Pour que l'Etat soit en mesure de poursuivre une politique financière adaptée à la conjoncture, une autre disposition légale précise que la quotité d'impôt ne peut être abaissée que si la fortune nette atteint le 20 % du revenu fiscal (impôt simple) inscrit au budget. Cette règle a pour objectif de permettre au canton de disposer d'une réserve disponible pour surmonter une période de récession financière de deux à trois ans.

L'objectif d'une gestion financière ordonnée et transparente ne peut être atteint que si le législateur et les autorités sont prêts à prendre les mesures qui s'imposent pour le réaliser. Pour assurer à moyen terme le maintien de cet objectif, les autorités et les fonctionnaires doivent continuellement prendre des mesures d'économie (voir les recommandations de la commission de novembre 1993).

L'Institut IFF de Saint-Gall Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen mettra périodiquement à notre disposition les derniers développements enregistrés dans le domaine des finances publiques. Ces données seront publiées dans notre journal Info.

---

## **Le benchmarking, le terme d'actualité.**

---

Dr. Kuno Schedler  
Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen (IFF-HSG)

Le mot découle de la contraction de bench avec mark (bench-mark = 1. repère; cote (de niveau); borne-repère. 2. étalon de mesure).

En économie d'entreprise le terme désigne une

méthode permettant à une entreprise de se comparer à d'autres entreprises relativement semblables. C'est dans le deuxième sens que ce terme nous intéresse. Chaque partie de l'entreprise est comparée avec son meilleur concurrent. A partir de cette entreprise modèle, on tire les conclusions permettant de définir comment la tâche analysée peut être accomplie de la manière la plus efficace.

• Cette méthode d'analyse est également applica-

ble à l'administration publique. C'est notamment possible lorsque le secteur analysé concerne l'exécution de tâches semblables, donc également pour le secteur des administrations communales d'un canton. On procède de la manière suivante:

- *Définir et délimiter les projets*: il est important de définir et de délimiter d'abord clairement la tâche qui sera examinée afin que la taille du projet reste d'un aperçu facile.

Exemple: l'enlèvement des déchets et leur recyclage.

- *Définir des produits et des activités*: dans le cadre du projet choisi, on définit des produits, respectivement des activités, afin d'obtenir les meilleures bases de comparaison. Il convient de tenir compte des particularités des régions examinées, de leur densité de population et d'autres influences semblables. Les dispositions légales desquelles résultent des inégalités doivent également être prises en compte. Par contre, on ne tient pas compte des différences qui résultent de nos propres décisions, par exemple, une offre supérieure à ce qui est prescrit.

- *Recueillir des données comparables*: la condition à remplir pour l'obtention de données comparables est la réalisation d'une statistique analysant toutes les communes et fournissant des données chiffrées et quantitatives sur les coûts et les prestations. Dans ce domaine, nos systèmes d'information suisses devront être notablement développés.

- *Déterminer les meilleures*: sur la base de l'analyse des données, il est possible de déterminer quelles sont les communes qui obtiennent les meilleurs résultats dans chacune des tâches analysées.

- *Apprendre des meilleures*: l'objectif à atteindre est déterminé en fonction des meilleurs résultats obtenus par les communes de pointe. Pour définir cette valeur, on analyse les méthodes et les procédés appliqués par ces communes; ces méthodes et procédés sont ensuite adaptés à notre commune. De cette manière, notre commune apprend des autres communes tout en lui permettant d'améliorer le niveau de ses prestations. Il y a toujours quelque chose à apprendre des autres.

Il est important que cette procédure d'analyse soit renouvelée périodiquement. Ainsi, il devient possible de mettre relativement rapidement de nouveaux développements en pratique.

Le canton joue un rôle important attendu qu'il a la possibilité d'intervenir en niveau de la saisie et de l'analyse des données des communes. En respectant et en appliquant les directives comptables cantonales, les communes contribuent à la fourniture de données fiables.

L'autorité cantonale de surveillance des finances communales peut à son tour devenir un facteur de réussite du benchmarking.

#### Littérature

Kathleen H.J. Leibfried, Carol Jean McNair: Benchmarking. Von der Konkurrenz lernen, die Konkurrenz überholen, Freiburg i.Br.: Rudolf Haufe Verlag, 1992

## Les communes en tant que prestataires de services modernes

---

Mario Annoni, président du Conseil-exécutif, Berne

Allocution introductive du président de la Conférence à l'occasion de la 19e assemblée du 15 septembre 1994 à Fribourg

En Suisse, à l'heure actuelle, le débat relatif à la réforme des structures communales de gestion administrative se fonde dans une mesure étonnamment large sur le modèle adopté à cet égard par la ville hollandaise de Tilburg qui, poussée par l'acuité de la crise financière et par une puissante volonté réformatrice, a introduit un nouveau système de gestion s'inspirant des principes appliqués dans l'économie privée. Depuis les années huitante, la nouvelle tendance en la matière est connue au plan international sous le nom de "New Public Management" (NPM) - nouvelle gestion publique; elle est expérimentée, et même parfois appliquée avec succès non seulement aux Pays-Bas, mais aussi en Nouvelle-Zélande, en Australie et dans les pays nordiques notamment. La nouvelle gestion publique est une synthèse de différents éléments de la gestion d'entreprise qui ont été adaptés aux exigences de l'administration publique.

Il ne se passe pratiquement plus un jour sans que des communiqués de presse fassent état de projets de réforme, et cela à tous les niveaux des administrations publiques.

C'est ainsi que depuis quelques années, les caractéristiques générales de l'administration publique et les conditions de la prestation de services ont sensiblement évolué en Suisse également. Il en résulte que les exigences vis-à-vis de la gestion publique ont elles aussi changé, comme en témoignent les quatre exemples suivants:

Les citoyens attendent davantage de prestations de la part de l'administration. Les décisions prises par cette dernière ne sont plus acceptées sans discussion, bien au contraire: les citoyens exigent d'en connaître les raisons, voire de participer au processus décisionnel.

Le passage d'une administration fonctionnant essentiellement sur la base de prescriptions à une administration de promotion se poursuit, et la nature des tâches évolue en conséquence. Les administrations jouent de plus en plus le rôle de prestataires de services en faveur du citoyen ("=client"), et la complexité des tâches administratives ainsi que des intérêts en jeu s'est considérablement accrue.

Les mutations technologiques ont toujours plus d'incidences sur l'administration aussi: les postes de travail équipés d'auxiliaires électroniques ainsi que les nombreux moyens d'information et de communication à notre disposition impliquent également un renouvellement des structures et des stratégies.

Les ressources financières resteront extrêmement limitées - au vu des tâches durables que l'administration sera contrainte d'assumer à l'avenir - ce qui nécessitera des schémas de répartition et des mesures d'économie plus efficaces.

Pour instaurer les nouveaux principes de gestion dans les administrations publiques en s'assurant d'un maximum de chances de succès, il convient de se fonder essentiellement sur certains modèles de gestion ayant fait leurs preuves dans l'économie privée. Il s'agit en particulier du modèle des holdings, à savoir la séparation entre la direction stratégique, au niveau supérieur, et les unités chargées de réaliser les décisions prises avec une marge d'autonomie aussi large que possible. Le passage d'un mode de gestion déterminé par les ressources disponibles (input) à un modèle axé sur les prestations visées et les coûts (output) exige notamment le remplacement des budgets annuels présentés sous forme de postes détaillés par un budget global.

L'obtention d'une meilleure correspondance entre les désirs des clients ou citoyens et les possibilités économiques et financières implique notamment d'avoir recours à des méthodes appropriées de comptabilité analytique. Enfin, il importe que l'administration fasse sien le principe de la "gestion en flux tendu" (lean production): les communes doivent elles aussi produire plus "léger", mais avec des améliorations qualitatives.

”Pour que les communes bernoises deviennent des prestataires de services modernes” est le titre d’un projet-pilote commun à sept communes bernoises qui entendent séparer politique et administration et se transformer en prestataires de services modernes. Le projet a pour but d’adapter les principes de la nouvelle gestion publique aux spécificités des communes bernoises en les concrétisant dans des communes-pilotes qui présentent des différences aux niveaux de l’étendue géographique, de l’appartenance régionale, du nombre d’habitants, de l’organisation et de la capacité financière, et en réalisant des projets concrets visant à accorder aux communes-pilotes concernées une plus grande liberté de décision dans la gestion de leurs affaires, tout d’abord en exploitant les possibilités offertes par les bases légales en vigueur, et à long terme surtout en adaptant la législation lorsqu’elle est trop restrictive.

Aujourd’hui en effet, différentes dispositions de la législation relative aux finances sont en contradiction avec les exigences de la nouvelle gestion publique. Ainsi, à teneur de l’ordonnance sur la gestion financière des communes bernoises, le budget constitue la base du compte annuel et doit être établi de manière détaillée. De même, le principe du produit brut et la spécialité qualitative, quantitative et temporelle s’opposent à l’introduction, à titre expérimental, des principes de la nouvelle gestion publique.

En résumé, si l’on entend véritablement expérimenter la nouvelle gestion publique, il est indispensable que des exceptions aux prescriptions cantonales concernant les crédits budgétaires et les crédits additionnels soient consenties pendant un certain temps. En outre, les règlements d’organisation propres aux communes devront être complétés, de cas en cas, par des dispositions d’exception (articles expérimentaux) valables pendant une période d’essai limitée.

La responsabilité politique du projet bernois incombe à l’Association des communes du canton de Berne, au canton et aux communes-pilotes concernées; leurs trois organes exécutifs ont approuvé le projet et se sont engagés à le

doter des ressources financières et du personnel nécessaires. Les communes seront en outre assistées par une société de conseil.

Le Conseil-exécutif bernois est favorable à l’expérimentation de nouveaux modèles de gestion. Il est également persuadé que des techniques de gestion innovatrices pourront aussi être trouvées pour les petites et moyennes communes. Etant donné qu’il n’a jusqu’ici été question de nouvelle gestion publique qu’aux niveaux de la Confédération, de certains cantons et de grandes villes, le gouvernement bernois est intéressé à ce qu’une solution pragmatique soit trouvée sur le terrain, de sorte qu’il participe au financement du projet aux côtés de l’Association des communes du canton de Berne. Il envisage par ailleurs d’autoriser certaines dérogations aux prescriptions de droit financier en vigueur pendant une phase expérimentale limitée dans le temps.

Indépendamment du projet que je viens d’évoquer, la ville de Berne s’efforce elle aussi de réformer son administration en s’inspirant des principes de la nouvelle gestion publique, dans le cadre d’un projet intitulé ”Neue Stadtverwaltung Bern”. Elle est assistée à cet égard par l’Institut de gestion financière et de droit financier de la Haute-Ecole de St-Gall. Au stade actuel, il s’agit toutefois encore de réunir certaines expériences dans différents domaines de l’administration communale.

## Indicateurs de la situation financière 1992

	Degré d'auto-financement	Capacité d'auto-financement	Quotité des intérêts	Quotité de la charge financ.	Endettement net par habitant
	%	%	%	%	
Zürich	108,7	11,8	- 1,5	5,3	
Berne	72,8	10,0	2,3	7,8	
Lucerne		Statistique des finances communales en préparation			
Uri	89,3	10,7	2,4	9,7	1'239
Schwyz					
Unterwald le Haut	45,0	10,0	6,0	15,0	3'790
Unterwald le Bas					
Glaris		Statistique des finances communales en préparation			
Zoug	238,2	22,0	1,3	41,3	561
Fribourg					2'954
Soleure	39,2	10,0	3,1	11,1	1'664
Bâle Ville					
Bâle Campagne	29,0	4,0	0,3	5,0	783
Schaffhouse		Statistique des finances communales en préparation			
Appenzell Rh. Ext.					3'195
Appenzell Rh. Int	99,5				826
Saint Gall	53,5	9,4	4,2	12,7	3'107
Grisons		Pas encore de statistique des finances communales			
Argovie	48,3	12,8	6,3	14,8	2'094
Thurgovie		Pas de statistique des finances communales			
Tessin	41,0	8,0	8,0	18,0	4'650
Vaud	33,6	7,4			3'100
Valais	35,6	10,1	8,4		6'601
Neuchâtel	49,6	4,6	3,0	7,5	5'030
Genève	87,1	15,6	0,6	11,8	1'045
Jura	16,2	4,9	9,0	19,7	4'426

## Neues aus den Kantonen 1.8.93-30.6.94

### Nouveautés communiquées par les cantons, période 1.8.93-30.6.94

---

#### Bern / Berne

- New Public Management (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) für die Gemeinden, Durchführung von Pilotversuchen in ausgewählten Gemeinden, siehe auch spezieller Artikel in dieser Infoschrift
- New Public Management (nouvelle gestion publique) à l'intention des communes, essais pilotes dans un certain nombre de communes sélectionnées; cf. également l'article spécialement consacré à sujet dans le présent bulletin d'information

#### Luzern

- Gesetze und Verordnungen: Gesetz und Verordnung über den direkten Finanzausgleich, Aenderung per 1.1.1994.
- Weisungen und Richtlinien: Aenderung des Kreisschreibens mit Weisungen zum Finanzausgleichsgesetz und Erlass von Budgetrichtlinien für 1994 und 1995
- Finanzplanung: In allen Finanzausgleichsgemeinden wurden für die Planungsperiode 1994-1998 Finanzpläne erstellt. Diese wurden im Frühjahr 1994 im Sinne einer rollenden Planung für die Periode 1995-1999 überarbeitet.
- Gemeindefinanzstatistik: Aufbau durch das Amt für Statistik des Kantons Luzern / Datenübernahme von allen Gemeinden mittels EDV (Diskette) / Daten der Rechnung 1993 werden bis Ende Juni 1994 an das Amt für Statistik geliefert.
- Finanzaufsicht: Funktionendiagramm für die Tätigkeiten von Rechnungscommission, Gemeinderat, Regierungsstatthalter / Arbeitsblätter für Pflichtprüfungen und Handlungen für Rechnungscommission, Gemeinderat, Regierungsstatthalter / Frühjahr 1994 Einführung dieser Grundlagen in neun Pilotgemeinden.

#### Obwalden

- Neues Finanzausgleichsgesetz und -VO, gültig ab 26.9.1993

- Anpassung verschiedener Artikel des Finanzhaushalt-Musterreglements für die Gemeinde

#### Freiburg / Fribourg

- Revisionsentwurf des Gemeindegesetzes inkl. Botschaft (Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit)
- Gesetzesentwurf inkl. Botschaft betreffend die Agglomeration
- Aktualisierung des Kontenplanes der freiburgischen Gemeinden nach dem neuen Rechnungsmodell
- Kurs betreffend die Einführung einer Betriebsbuchhaltung auf Gemeindeebene: Die Funktion der "Internen Verrechnungen"
- Projet de révision de loi sur les communes et message l'accompagnant (renforcement de la collaboration intercommunale)
- Projet de loi et message sur l'agglomération
- Mise à jour du plan comptable harmonisé des communes fribourgeoises
- Cours sur l'introduction d'une comptabilité analytique au sein d'une administration communale: le rôle des imputations internes

#### Solothurn

- Band 3 „Rechnungsprüfung“ des Handbuches des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden (Revisionsmodell), Ausgabe 1994
- Entwurf für ein neues Finanzausgleichsgesetz ist in der Vernehmlassung (generelle Aufhebung des indirekten Finanzausgleichs, Vereinfachung des direkten Finanzausgleichs, Sonderbeiträge für Gemeindezusammenschlüsse).
- Grobkonzept zur Aufgabenreform Kanton / Gemeinden, Studie des IFF St.Gallen

#### Appenzell A.Rh.

- Entwurf für ein Finanzhaushaltsgesetz ist momentan in der Vernehmlassung

#### St. Gallen

- Nachtrag zur Haushaltverordnung vom 5.10.1993 (Kollektivunterschrift)
- III. Nachtrag zur Vollzugsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 23.11.1993

## **Graubünden**

- Gesetz über den Lastenausgleich für bestimmte Spezialfinanzierungen vom 12.6.1994, Aargau
- Vademekum zum Finanzhaushalt der Gemeinden mit über 470 Stichwörtern, Ausgabe 1993
- Wegleitung für Finanzkommissionen, Ausgabe 1994
- Finanzdekret und Finanzverordnung stehen in Revision.
- Kontenplan der Verwaltungsrechnung. Einwohnergemeinde, Ausgabe 1993, Wegleitung 3 für Finanzverwaltungen (mit Finanzvorschriften, Dienststellen, Abteilungen nach Benützeranteilen, Interne Verrechnungen und Abteilungen). Diese Wegleitung ist vergriffen und wird nicht mehr gedruckt, da sie durch die neuen Erlasse "Finanzdekret", "Finanzverordnung" und "Wegleitungen" ersetzt wird.

## **Thurgau**

- Gesetz über den Finanzausgleich vom 15. September 1993
- Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich vom 23. November 1993

## **Neuchâtel**

- Loi portant révision de la loi sur les communes, du 17 novembre 1993 (Intégration de la fortune communale à la fortune nette)
- Arrêté du Conseil d'Etat modifiant le règlement sur les finances et la comptabilité des communes (RFC), du 31 janvier 1994 (idem)
- Circulaire du service des communes aux communes, du 4 février 1994 (Adaptation du plan comptable, notamment à la suppression de la fortune communale et au cas des crédits concernant le patrimoine financier)

---

## **Aktuelle Publikationen**

### **Publications actuelles**

---

- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung  
Prof. Dr. Ernst Buschor  
Zürcher Handelskammer, Wirtschaftl. Publikationen, Heft 52, 1993
- Sind die schweizerischen Staatsdefizite eine Belastung für unsere Zukunft?  
Peter Buomberger und Beat Schwab Schweiz.  
Bankgesellschaft, Abt. Volkswirtschaft, November 1993
- La Gestion des finances publiques locales  
Prof. Bernard Dafflon  
Economica Genève, 1994
- Finanzreformen für die Schweiz  
Dr. Alfred Rey  
Schriftenreihe der Fachgruppe für kant. Finanzfragen, Band 3, 1993  
Verlag FkF c/o Kant. Finanzverwaltung  
Solothurn

**Zinsbelastungsanteil der Einwohnergemeinden  
1991 und 1992**  
**Quotité des Intérêts des communes municipales pour les années  
1991 et 1992**

