

Minimalanforderungen an die Gemeindefinanzaufsicht

Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen vom 1. Dezember 2000

I. Ausgangslage

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen hat sich, auch auf Grund der Vorkommnisse in der Gemeinde Leukerbad, eingehend mit der Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsstellen befasst. Eine schriftliche Umfrage der Konferenz stellte schwerpunktmässig Fragen zu den rechtlichen Grundlagen der Aufsicht über die Gemeindefinanzen, zu den rechtlichen Bestimmungen welche für die gemeindeeigene Rechnungsprüfung gelten, wer sich innerhalb des Kantons mit der Aufsicht befasst und welche Körperschaften dieser unterstellt sind. Prüfungshandlungen, Gemeindefinanzstatistik und aufsichtsrechtliche Massnahmen durch die Kantone waren weitere Themen. Die Ergebnisse der Umfrage wurden in einer besonderen Publikation (Info Nr. 7/21.06.1999) zusammengefasst. Sie zeigt, dass praktisch alle Kantone über Bestimmungen betreffend eine wirkungsvolle Gemeindeaufsicht verfügen und eine kantonale Stelle mit dieser Aufgabe beauftragt ist. Die Umfrage lässt den Schluss zu, dass über das « WAS » der Aufsicht relativ klare Vorstellungen bestehen, hingegen das « WIE » noch etwas vertiefter hinterfragt werden muss. Die Kommission der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen hat sich aus diesem Grund entschlossen, Minimalanforderungen an die Aufsicht zu formulieren.

II. Wirkung der Aufsicht

Die Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeiten der gemeinderechtlichen Körperschaften soll normalerweise nur dazu dienen, die Einhaltung der Gesetze und der Grundsätze der Verfassung sowie die Zweckmässigkeit der an die gemeinderechtlichen Körperschaften delegierten Aufgaben sicherzustellen. Die Verwaltungsaufsicht soll unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zwischen einer Massnahme der Aufsichtsbehörde und der Bedeutung der schützenswerten Interessen ausgeübt werden.

Exigences minimales en matière de surveillance des finances communales

Recommandations de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales du 1er décembre 2000

I. Situation initiale

Suite à l'affaire de Loèche-les-Bains, la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales a examiné l'activité de surveillance exercée par les cantons sur les finances de leurs communes. L'enquête menée à cette occasion avait pour objectif d'offrir un aperçu des bases légales, des méthodes, des instruments et des contrôles mis en place par les différents cantons et de désigner les collectivités qui y sont soumises. La statistique financière des communes et les mesures prévues en matière de surveillance y ont également été abordées. Le résumé des résultats de l'enquête a été publié dans notre organe Info No. 7 du 21.06.1999. L'analyse des réponses a démontré qu'il existe pratiquement dans chaque canton des dispositions légales permettant une surveillance efficace des communes et qu'un organe est chargé de cette tâche. En conclusion de l'enquête, la commission de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales a constaté que les cantons ont une conception claire de l'objet de leur surveillance; par contre, les modalités de cette dernière devaient encore être analysées de manière plus approfondie. Forte de cette constatation, la commission s'est employée à formuler des recommandations minimales en matière de surveillance.

II. Objectifs de la surveillance

La surveillance administrative exercée par l'Etat sur ses collectivités de droit communal se limite en principe au contrôle de la légalité des décisions, arrêtés et règlements. Le contrôle d'opportunité est très limité. Lorsque l'Etat met en œuvre des moyens de surveillance, il doit respecter certains principes de droit public, en particulier celui de la proportionnalité; il doit user du moyen qui affecte le moins l'autonomie communale.

Die vorgeschlagenen Aktivitäten sollen den Organen der gemeinderechtlichen Körperschaften zu einer grossen Rechtssicherheit verhelfen, Fehler und Fehlentwicklungen möglichst vermeiden und mithelfen, die Qualität von Haushaltsführung, Voranschlag, Rechnungsführung und Rechnungslegung zu steigern. Nach aussen soll dokumentiert werden, dass eine zielgerechte Aufsicht die ständige Zahlungsfähigkeit aller gemeinderechtlichen Körperschaften fördert. Mit aller Deutlichkeit ist aber darauf hinzuweisen, dass die Aufsicht allein nicht alle Fehlentwicklungen und Missbräuche einer gemeinderechtlichen Körperschaft völlig verhindern kann.

III. Minimalanforderungen an die kantonale Finanzaufsicht

Der Kanton

1. regelt die kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen;
2. erlässt Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung der gemeinderechtlichen Körperschaften;
3. erlässt Vorschriften über die Rechnungsprüfung und die Revision;
4. wirkt bei der Aus- und Weiterbildung der mit der Rechnungsführung und Rechnungsprüfung betrauten Personen mit;
5. legt die Arbeit der kantonalen Aufsicht über die Gemeindefinanzen offen;
6. veröffentlicht eine Statistik über die Gemeindefinanzen;
7. regelt das Eingreifen kantonalen Aufsichtsstellen bei Fehlentwicklungen in der kommunalen Rechnungsführung und dem Haushaltsgleichgewicht;
8. beurteilt und genehmigt die finanzrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen und Organisationsreglemente.

Les activités de surveillance financière recommandées doivent permettre d'augmenter la sécurité du droit, d'éviter des erreurs ou des développements négatifs sur le plan financier et d'améliorer la qualité de la gestion financière. Vis à vis de l'extérieur, la surveillance cantonale vise à garantir durablement la solvabilité de l'ensemble des collectivités de droit communal. Il s'agit toutefois de relever qu'à elle seule la surveillance ne saurait prévenir et empêcher tout développement négatif et abus d'une collectivité de droit communal.

III. Exigences minimales en matière de surveillance financière cantonale

Le canton

1. définit la surveillance cantonale sur les finances communales;
2. édicte des prescriptions légales sur la gestion financière et la tenue de la comptabilité des collectivités de droit communal;
3. édicte des prescriptions sur la vérification et la révision des comptes;
4. collabore à la formation et à l'information des personnes chargées de la gestion financière et de la vérification des comptes;
5. publie les résultats des activités de surveillance des finances communales;
6. publie la statistique des finances communales;
7. édicte des prescriptions sur les mesures à prendre par l'autorité de surveillance lorsque l'équilibre des finances est compromis ou que des manquements apparaissent dans la tenue de la comptabilité;
8. examine et approuve les dispositions financières du règlement d'organisation des collectivités de droit communal.

IV. Erläuterungen zu den Minimalanforderungen

1. Regelt die kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen

Geregelt werden sollen die Aufgaben, die Zuständigkeit, die Mittel des Eingreifens, die Verfahrensgrundsätze und der Instanzenzug. Zudem sind die Zuständigkeiten der Direktionen, der zentralen oder dezentralen Verwaltungseinheiten eindeutig festlegen. Die Organisation der Aufsicht ist möglichst so zu ordnen, dass die Ausübung der Aufsichtstätigkeit zentral wahrgenommen werden kann. Organisation, Aufgaben und Prüfungshandlungen der Aufsicht sind auf die Anforderungen an die Gesetz-, Ordnungs- und Rechtmässigkeit auszurichten. Dabei ist auch das autonome Recht der Gemeinden zu beachten. Es darf der Aufsichtsbehörde nicht gleichgültig sein, ob Gemeindeorgane gemeindeeigenes Recht verletzen. Zu regeln sind allenfalls auch die Gründe für eine vorübergehende Übernahme der Gemeindeverwaltung oder Teile davon durch die Aufsichtsorgane.

Zur Verhinderung von Fehlentwicklungen in der Haushalt- und Rechnungsführung sollen z.B.

- Voranschläge und/oder Jahresrechnungen der gemeinderechtlichen Körperschaften durch die Aufsichtsstellen genehmigt oder mindestens die Voranschläge, Jahresrechnungen und Finanzpläne ohne formelles Genehmigungsverfahren einverlangt werden.

Namentlich sollen dabei geprüft werden:

- a) die formelle Richtigkeit und Vollständigkeit;
- b) das Vorliegen der Beschlüsse und Abnahmeberichte der zuständigen Organe;
- c) das Einhalten des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichtes;
- d) das Einhalten der Abschreibungsbestimmungen (Finanzvermögen, Verwaltungsvermögen und Bilanzfehlbetrag);
- e) die Kostendeckung der gebührenfinanzierten Bereiche;

IV. Commentaires des exigences minimales

1. Définit la surveillance cantonale sur les finances communales

Le canton définit les tâches, les compétences et les moyens d'intervention des diverses autorités ainsi que les règles de procédure. Les compétences des directions et celles des unités centralisées et décentralisées de l'administration doivent être clairement précisées. La surveillance doit être organisée de façon à s'exercer de manière coordonnée au niveau cantonal. Les contrôles doivent porter sur l'application des principes de la légalité, de la gestion financière et de la comptabilité; l'autonomie communale doit toutefois être respectée. L'autorité cantonale de surveillance ne saurait se montrer indifférente à l'égard des organes communaux qui violent la loi ou leur propre réglementation. Les motifs d'une administration extraordinaire (ou tutelle) de la commune, assumée temporairement ou partiellement par les organes cantonaux de surveillance, doivent également être définis.

Dans le but de prévenir des développements négatifs de la gestion financière des communes, on veillera notamment

- à ce que les budgets et/ou les comptes annuels des collectivités de droit communal fassent l'objet d'une approbation ou, pour le moins, que l'autorité de surveillance demande l'envoi des budgets, des comptes annuels et des plans financiers, sans toutefois les soumettre à une procédure d'approbation formelle.

Feront en particulier l'objet d'un contrôle:

- a) la régularité formelle et l'intégralité de ces documents;
- b) l'existence des décisions d'approbation et des rapports des organes communaux compétents;
- c) le respect de l'équilibre financier à moyen terme;
- d) le respect des prescriptions relatives aux amortissements comptables (patrimoine financier, patrimoine administratif et découvert du bilan);
- e) la couverture des coûts pour les tâches financées par des taxes;

- f) die Einforderung von Subventionen;
- g) die Bewertung einzelner Bilanzpositionen;
- h) die Entwicklung von Investitionen und Verschuldung;
- i) die finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinde und anderen öffentlich rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Gesellschaften des privaten Rechts;
- j) das Vorhandensein eines vollständigen Verzeichnisses über Bürgschaften und andere Eventualverpflichtungen sowie Eventualguthaben als Anhang zu Bilanz.

Die Bestimmungen sollen sich zu den notwendigen Massnahmen bei trotz allem auftauchenden Fehlentwicklungen äussern. Sind periodische Kontrollbesuche vorgesehen sollen die Haushaltführung, die Organisation der Gemeindeverwaltung, Aufbau und Funktion des internen Kontrollsystems, die Informatiksicherheit, die Inventare und die Aufgabenerfüllung des Rechnungsprüfungsorganes geprüft werden. Die Aufsichtsstelle soll Einsicht nehmen in die Kontrolltätigkeit der Rechnungsprüfungskommissionen und Revisionsstellen durch Beschaffen der Kontrollberichte. Bei der Weiterentwicklung und Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften soll sie mitwirken und die Entwicklung, Analyse und Kommentierung von publizierten Finanzdaten unterstützen.

Um Fehlentwicklungen gar nicht aufkommen zu lassen, ist die Unterstützung und Beratung aller Organe der gemeinderechtlichen Körperschaften ein sehr wirkungsvolles Mittel der Prävention. Die Aufsichtsstelle hat nicht abzuwarten bis Fehlentwicklungen bekannt werden. Vielmehr hat sie sich laufend selber zu vergewissern, wie die Verhältnisse in ihrem Aufsichtsbereich liegen.

Sind Fehler in der Gemeindeverwaltung durch Verschulden der verantwortlichen Personen verursacht worden (arglistige Handlungen o.ä.) so ist die disziplinarische, strafrechtliche und finanzielle Verantwortlichkeit unverzüglich zu prüfen.

Für die zukunftsgerichtete Prüfung fördert die Aufsichtsstelle die notwendigen Instrumente wie Entwicklungs- und Finanzplanung und erarbeitet Checklisten und Handbücher.

- f) la perception des subventions;
- g) l'évaluation des postes du bilan;
- h) l'évolution des investissements et de l'endettement;
- i) l'implication financière de la commune dans d'autres collectivités de droit public, fondations ou sociétés de droit privé;
- j) l'existence de l'annexe du bilan énumérant de manière complète les cautionnements et autres engagements conditionnels.

Les dispositions légales doivent définir les mesures propres à remédier aux développements négatifs affectant la gestion financière et la comptabilité des collectivités de droit communal. Elles peuvent également prévoir des visites périodiques de contrôle, lors desquelles l'examen portera sur la gestion financière, l'organisation de l'administration communale, le système de contrôle interne, les inventaires et les activités de l'organe de vérification des comptes. L'organe de surveillance prend connaissance des rapports de la commission de vérification des comptes et de l'organe de révision externe. Il oeuvre au développement et à l'harmonisation des règles applicables à l'établissement des comptes communaux, ainsi qu'à l'analyse des données financières publiées.

L'organe de surveillance ne doit pas attendre que des développements négatifs parviennent à sa connaissance pour intervenir ; il doit plutôt s'assurer que tout se passe de manière régulière dans son domaine de surveillance et, à titre préventif, privilégier les activités de soutien et de conseil.

En cas de manquements ou de malversations, il intervient sans retard vis-à-vis des responsables ou les dénonce à l'autorité habilitée à engager des poursuites pénales.

Afin d'orienter sa surveillance sur l'avenir (budget, plan financier, objectifs de développement), il développe et vulgarise l'usage des instruments nécessaires en publiant des modèles, des check-lists et des manuels.

Alle (Fach-)Aufsichtsstellen innerhalb des Kantons orientieren sich gegenseitig über Vorkommnisse, Feststellungen, Prüfungsergebnisse und Anordnungen von getroffenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen.

Konkrete administrative Weisungen zu Behebung von Fehlern oder absehbaren Fehlentwicklungen sowie konkrete Anordnungen wo nötig, haben ohne Verzug zu erfolgen.

2. Erlässt Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung der gemiederechtlichen Körperschaften

Die Rechnungsführungs- und Rechnungslegungsvorschriften sorgen für Transparenz und gewährleisten eine ordnungs- und gesetzmässige Haushalts- und Rechnungsführung. Sie regeln Art und Umfang der Haushaltsführung, Buchführung und Rechnungslegung, sowie den Umfang von Voranschlag, Jahresrechnung inklusive Anhänge über Eventualguthaben und -verpflichtungen und der Finanzplanung. Sie sorgen für Offenlegung der Verflechtungen der Gemeinde mit anderen öffentlich rechtlichen Körperschaften, Stiftungen oder Gesellschaften des privaten Rechts.

3. Erlässt Vorschriften über die Rechnungsprüfung und die Revision

Diese sollen insbesondere die Aufgaben und Zuständigkeiten der Rechnungsprüfungskommissionen, eventuell die fachlichen Voraussetzungen für die Einsitznahme in der Rechnungsprüfungskommission und/oder für das Präsidium sowie die Zulassung anderer Kontrollstellen mit ausreichender Fachkompetenz regeln. Die Rechnungsprüfung muss durch eine von der Gemeindebehörde und -verwaltung unabhängige Stelle wahrgenommen werden welche über ausreichende Kenntnisse des Gemeindefinanzhaushaltes, des Rechnungswesens und der Revision von Gemeindefinanzrechnungen verfügt.

Tous les organes cantonaux exerçant une surveillance (services spécialisés) s'informent mutuellement sur les événements, les constatations, les résultats d'examens et les instructions données en matière de surveillance.

Les directives administratives permettant d'éviter des erreurs ou des développements négatifs sont notifiées sans retard, avec les instructions éventuellement nécessaires, par l'organe de surveillance.

2. Edicte des prescriptions légales sur la gestion financière et la tenue de la comptabilité des collectivités de droit communal

Le canton édicte les règles relatives à la gestion financière et à la tenue de la comptabilité. Ces règles définissent notamment le plan comptable applicable ainsi que la structure et le contenu du budget et du compte annuel, y compris l'annexe du bilan relative aux engagements et actifs conditionnels. Elles doivent aussi mettre en évidence les liens entre la commune et d'autres collectivités de droit public (syndicats ou associations de communes), fondations ou sociétés de droit privé.

3. Edicte des prescriptions sur la vérification et la révision des comptes

Ces prescriptions règlent notamment les tâches, les compétences et éventuellement les qualifications professionnelles requises des organes communaux de vérification des comptes. Elles définissent également la périodicité et l'étendue des révisions. Elles exigent, enfin, que l'organe de révision soit indépendant et comprennent des réviseurs au bénéfice de qualifications professionnelles reconnues.

4. Wirkt bei der Aus- und Weiterbildung der mit der Rechnungsführung und Rechnungsprüfung betrauten Personen mit

Die Aus- und Weiterbildung umfasst die Beratung, Schulung, Unterstützung und aktive Information aller im Finanzhaushalt involvierten Behörden, Personen, Stellen und Prüfungsorgane. Darüber hinaus soll sich der Kanton aktiv an der Forschung und Entwicklung des Rechnungswesens der öffentlichen Körperschaften beteiligen.

5. Legt die Arbeit der kantonalen Aufsicht über die Gemeindefinanzen offen

Hier sollen die Koordination bei der Aufsichtsinstanzen und insbesondere die Zusammenarbeit aller Kontroll- und Prüfungsinstanzen dargestellt werden. Das Verhältnis der allgemeinen Gemeindeaufsicht zur Fachaufsicht anderer Direktionen ist besonders aufzuzeigen und voneinander abzugrenzen.

6. Veröffentlicht eine Statistik über die Gemeindefinanzen

Der Kanton soll ausgewählte Daten der gemeinderechtlichen Finanzhaushalte publizieren und analysieren, mindestens aber die Daten der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Empfohlen wird die Publikation mindestens der harmonisierten Finanzkennzahlen, des Standes von Eigenkapital oder Bilanzfehlbetrag und des Rechnungsergebnisses, jeweils im Mehrjahresvergleich. Die Daten werden umfassend kommentiert. Die Aussagekraft der Publikationen von Gemeindefinanzstatistiken setzt selbstverständlich voraus, dass alle gemeinderechtlichen Körperschaften das harmonisierte Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz (HRM) anwenden.

4. Collabore à la formation et à l'information des personnes chargées de la gestion financière et de la vérification des comptes

La formation et l'information, qui comprennent en outre les conseils et le soutien, s'adressent aux autorités, personnes et organes concernés par la gestion financière et la vérification des comptes. Le canton s'emploie aussi activement au développement de la comptabilité publique de ses collectivités de droit communal.

5. Publie les résultats des activités de l'autorité de surveillance des finances communales

Le canton met en évidence les liens entre les différentes instances de surveillance et publie, en les distinguant, les résultats de leurs activités de contrôle.

6. Publie la statistique des finances communales

Le canton publie la statistique des finances communales. Cette dernière contient des données choisies de l'ensemble des communes politiques et, le cas échéant, des communes scolaires. Il convient de publier au moins les indicateurs harmonisés et l'état de la fortune nette ou du découvert du bilan des communes, pour plusieurs exercices. Les données font l'objet de commentaires détaillés et doivent être basées, afin d'être formellement comparables, sur le modèle de compte harmonisé (MCH) de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

7. Regelt das Eingreifen kantonaler Aufsichtsstellen bei Fehlentwicklungen in der kommunalen Rechnungsführung und dem Haushaltsgleichgewicht

Das Eingreifen der Aufsichtsorgane (Regierungsrat und Kantonsrat) bei Gefährdung der Zahlungsfähigkeit einer Gemeinde ist zu definieren. Es wird empfohlen insbesondere zu regeln, unter welchen Umständen der Kanton ersatzweise einen Voranschlag oder die Steueranlage (Steuerfuss) für eine gemeinderechtliche Körperschaft erlässt und wie die aufsichtsrechtliche Genehmigung der Jahresrechnung allenfalls Voranschlag und Finanzplan abläuft.

8. Beurteilt und genehmigt die finanzrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen und Organisationsreglemente

Ein wichtiges Präventivmittel ist die Beratung und Unterstützung bei der Erarbeitung von Gemeindeordnungen, Organisationsreglementen, Zweckverbandsstatuten und Zusammenarbeitsverträgen sowie deren Beurteilung und Genehmigung. Dabei ist auch auf eine angemessene finanzielle Kompetenzregelung zu achten. Ratsam ist, Mustergemeindeordnungen zur Verfügung zu stellen.

Kommission der Konferenz der kantonalen
Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen

1. Dezember 2000

7. Edicte des prescriptions sur les mesures à prendre par l'autorité de surveillance lorsque l'équilibre des finances est compromis ou que des manquements apparaissent dans la tenue de la comptabilité.

La loi doit définir quand et comment l'autorité de surveillance intervient. Il convient de préciser en particulier la procédure de substitution applicable en matière de budget ou de fixation de la quotité d'impôt.

8. Examine et approuve les dispositions financières du règlement d'organisation des collectivités de droit communal.

A titre préventif, le canton conseille et soutient les collectivités de droit communal lors de l'élaboration de leur règlement d'organisation, des règlements de syndicats intercommunaux, des contrats de collaboration ou de statuts de sociétés dans lesquelles elles sont impliquées financièrement. Il veille en outre à ce que les compétences financières déléguées demeurent proportionnées au budget. La remise de modèles de règlements est recommandée.

La commission de la Conférence des Autorités
cantonales de surveillance des finances communales

1er décembre 2000