



## Aufsicht bei Privatisierung von Gemeindeaufgaben

Im Rahmen der Diskussion über Aufgaben und Zuständigkeiten der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen haben wir festgestellt, dass die Privatisierung von Gemeindeaufgaben nicht ohne Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit der Kantone bleibt.

Die von einem Projektteam zu diesem Thema, in Anlehnung an die Regelung im Kanton Bern, erarbeiteten Empfehlungen wurden an der Arbeitstagung der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen vom 20. September 2002 in Solothurn besprochen, bereinigt und verabschiedet.

Ziel der Empfehlungen ist

- ⇒ Formen von Privatisierung einheitlich zu definieren;
- ⇒ Instrumente für eine effektive Aufsicht im Rahmen der Privatisierung zu schaffen;
- ⇒ die Auswirkungen der Privatisierung auf die Rechnungslegung aufzuzeigen.

Die vorliegenden Empfehlungen richten sich an die Kantone und die Aufsichtsstellen. Ihre Umsetzung soll mögliche negative Auswirkungen auf die Finanzhaushalte der Gemeinden verhindern bzw. mögliche Risiken reduzieren.

Wir wünschen Ihnen bei der Umsetzung viel Erfolg und würden uns über Rückmeldungen freuen.

## Surveillance lors de la privatisation de tâches communales

Dans le cadre de l'examen des tâches et compétences des autorités cantonales chargées de la surveillance des finances communales, nous avons constaté que la privatisation de tâches communales n'est pas sans exercer des effets sur l'activité de surveillance exercée par les cantons.

Le projet de recommandations élaboré par un groupe de travail sur la base de la réglementation du canton de Berne a été discuté, apuré et adopté lors de la journée de travail de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales, qui s'est tenue le 20 septembre 2002 à Soleure.

Les recommandations ont pour objectifs

- ⇒ de définir de manière uniforme les différentes formes de privatisation
- ⇒ de définir les instruments permettant une surveillance effective des tâches communales privatisées ;
- ⇒ de montrer les effets de la privatisation de tâches communales sur la présentation du compte annuel.

Nos recommandations s'adressent aux cantons et aux autorités de surveillance. Leur mise en pratique vise à empêcher les risques éventuels, voire les effets négatifs possibles, des privatisations sur les finances des communes.

Nous vous souhaitons beaucoup de succès dans l'application des recommandations comme dans l'exercice de vos activités de surveillance. Votre appréciation nous intéresse et nous serions heureux de recevoir de vos nouvelles à leur sujet.

## **Teil A. Empfehlungen zur Aufsicht bei Privatisierungen**

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen empfiehlt, aus ihrem Kerngeschäft der Finanzaufsicht über die Gemeinden, den Kantonen folgendes:

### **Empfehlung 1: Definitionen**

Die Kantone sollen regeln, welche Arten von Privatisierungen existieren und wie eine einheitliche Terminologie lautet.

### **Empfehlung 2: Kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen**

Die Kantone sollen die kantonale Finanzaufsicht bei Privatisierungen regeln und dabei die nötigen Vorkehrungen treffen, um negative Auswirkungen auf die Gemeinden und deren Finanzhaushalt zu verhindern.

Dazu sollen geeignete finanzrechtliche Instrumente eingesetzt werden (Kreditrecht, Bewertungs-, Abschreibungs-, Buchführungs- und Konsolidierungsvorschriften) sowie Richtlinien für die Rechnungsprüfung.

### **Empfehlung 3: Führung und Aufsicht in der Gemeinde**

Die Kantone sollen die Rahmenbedingungen zur Aufsicht in der Gemeinde bei Privatisierung regeln und die Gemeinden dabei durch geeignete Massnahmen unterstützen.

## **Chapitre A. Recommandations relatives à la surveillance des tâches communales privatisées**

La Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales, agissant dans le domaine de ses compétences qu'est la surveillance des finances communales, recommande ce qui suit aux cantons :

### **Recommandation N° 1 : Définitions**

Les cantons sont invités à réglementer la nature des privatisations existantes et à uniformiser la terminologie utilisée.

### **Recommandation N° 2 : Surveillance cantonale sur les finances communales**

Les cantons sont invités à réglementer la surveillance cantonale exercée sur les finances communales en matière de privatisations de tâches publiques, afin d'empêcher les effets négatifs sur la gestion financière de leurs communes.

A cet effet, ils mettront en place les instruments de droit financier propres à atteindre cet objectif (règles en matière de crédits et prescriptions applicables en matière d'évaluation, d'amortissement, de présentation des comptes et de consolidations comptables) ainsi que les directives générales relatives à la vérification des comptes.

### **Recommandation N° 3 : Direction et surveillance exercée au sein de la commune**

Les cantons sont invités à préciser les règles générales relatives à la direction et la surveillance exercée au sein des communes lors de privatisations et à soutenir ces dernières par des mesures appropriées.

#### **Empfehlung 4: Weiterentwicklung des Rechnungswesens**

Die Kantone und die Finanzdirektorenkonferenz sollen eine umfassende Weiterentwicklung des Neuen bzw. Harmonisierten Rechnungsmodells unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Rechnungslegungstendenzen vornehmen und dabei insbesondere die Frage der Konsolidierung und den Stellenwert einer konsolidierten Jahresrechnung klären.

Diese Empfehlungen wurden von der Kommission an ihrer Sitzung vom 2. Dezember 2002 beschlossen.

#### **Recommandation N° 4 : Développement de la comptabilité publique**

Les cantons et la Conférence des directeurs cantonaux des finances sont invités à développer le modèle de compte harmonisé en tenant compte des développements de la comptabilité tant au niveau national qu'international, et en matière de privatisation des tâches communales, en clarifiant notamment la question des consolidations comptables et en précisant les règles relatives à la présentation de comptes consolidés.

Les présentes recommandations ont été approuvées par la commission de la Conférence siégeant à Fribourg le 2 décembre 2002.

## **Teil B: Empfehlungen mit Praxisbeispielen ergänzt und kommentiert**

Anhand von Praxisbeispielen ergänzt und kommentiert die Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen die Empfehlungen gemäss Teil A wie folgt:

### **Empfehlung Nr. 1. Definitionen**

Die Kantone sollen regeln, welche Arten von Privatisierungen existieren und wie eine einheitliche Terminologie lautet.

Ergänzung:

Mit dem Begriff „Privatisierung“ werden unterschiedliche Vorgänge bezeichnet. Oft handelt es sich nicht um eine Privatisierung, sondern um eine organisatorische Neuregelung. Eine Vereinheitlichung der verwendeten Begriffe ist anzustreben.

### ***Praxisbeispiel Kanton Bern***

Der Kanton Bern hat sich für seine Gemeinden in der Bernischen Systematischen Information Gemeinden (BSIG, Nr. 1/170.11/6.1) vom 26. Januar 2001 für folgende Terminologie entschieden:

## **Chapitre B : Recommandations commentées et illustrées par des exemples pratiques**

Au moyen d'exemples pratiques, la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales complète et commente comme suit les recommandations du chapitre A :

### **Recommandation N° 1. Définitions**

Les cantons sont invités à réglementer la nature des privatisations existantes et à uniformiser la terminologie utilisée.

Complément :

La notion de « privatisation » désigne des processus différents. Souvent, il ne s'agit pas d'une privatisation mais d'une forme de réorganisation. L'uniformisation de la terminologie utilisée s'impose donc.

### ***Exemple de la pratique du canton de Berne***

Au moyen de l'instruction donnée par la voie de son *Information systématique des communes (ISCB)*, le canton de Berne a réglementé ce qui suit en matière de terminologie à l'intention de ses communes (N° ISCB : 1/170.11/6.1) du 26 janvier 2001 :

## „Erfüllung kommunaler Aufgaben

### 1. Terminologie

#### 1.1 Selber erfüllen

Die Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben selber, indem die Verwaltung tätig wird. Dies ist die häufigste Art der Erfüllung von Gemeindeaufgaben.

**Beispiele:** die Besorgung der Gemeindeschreiberei durch eigenes Personal, Strassenunterhalt durch den eigenen Werkhof, Besorgung des Bauwesens durch eigenen Bauverwalter, etc.

#### 1.2 Ausgliederung

Die Aufgaben der Gemeinde werden durch rechtlich verselbständigte Verwaltungseinheiten, die aber im „Konzern“ der Gemeinde verbleiben, wahrgenommen. Diese Verwaltungseinheiten haben bei der Vergabe von Aufträgen in der Regel die Submissionsgesetzgebung zu beachten. Die Gemeinde nimmt mittels Vertrag und/oder direkt als Eigentümerin oder Beteiligte Einfluss auf die Besetzung der Organe des „Dritten“. Bei der Ausgliederung steht der Gemeinde somit ein von der Gemeinde abhängiger „Dritter“ als Partner gegenüber.

**Beispiele:** Selbständige Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit für die Industriellen Betriebe, Aktiengesellschaft mit einer Mehrheitsbeteiligung der Gemeinde zur Besorgung der Elektrizitätsversorgung, Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 762 OR (Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR, SR 220).

#### 1.3 Auslagerung

Die Gemeinde betraut einen Dritten mit der Erfüllung einer Gemeindeaufgabe. Die Gemeinde ist an diesem Dritten nicht beteiligt. Die Gemeinde nimmt unter Vorbehalt der Fälle von Art. 762 OR keinen Einfluss auf die Organisation des Dritten. Die Aufgabenerfüllung geschieht aber unter der Verantwortung der Gemeinde. Die Übertragung an den Dritten untersteht, wenn der Wert der Übertragung die notwendige Schwellenhöhe erreicht, in der Regel der Submissionsgesetzgebung. Der Dritte selber ist nicht an die Submissionsgesetzgebung gebunden, vorbehaltlich besonderer submissionsrechtlicher Grundsätze (z.B. Objekt oder Leistung ist von öffentlicher Hand subventioniert, Art. 1 Abs. 1 Bst. d der

## „Accomplissement de tâches communales

### 1. Terminologie

#### 1.1 Accomplissement par la commune elle-même

La commune accomplit ses tâches elle-même, par le biais de son administration. C'est la manière la plus courante d'accomplir les tâches communales.

**Exemples :** tenue du secrétariat communal par le personnel communal, entretien des routes par l'atelier communal, gestion du domaine des constructions par un administrateur communal des constructions, etc.

#### 1.2 Corporatisation

Les tâches de la commune sont effectuées par des unités administratives juridiquement autonomes, mais qui restent des entreprises communales. Ces unités administratives sont en règle générale soumises à la législation sur les soumissions. La commune influe, par le biais d'un contrat et/ou directement en tant que propriétaire ou détentrice d'une participation, sur la composition des organes du « tiers ». Dans le cadre de la corporatisation, la commune tient ainsi un rôle de partenaire face à un « tiers » qui dépend d'elle.

**Exemples :** établissement autonome jouissant de la personnalité juridique qui est responsable des services industriels, société anonyme dans laquelle la commune dispose d'une participation majoritaire et qui s'occupe de l'approvisionnement en électricité, société anonyme de droit public au sens de l'article 762 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations, CO, RS 220).

#### 1.3 Externalisation (ou outsourcing)

La commune confie à un tiers l'accomplissement d'une tâche communale, sans détenir de participation auprès de ce tiers. La commune n'a, sous réserve des cas prévus à l'article 762 CO, aucune influence sur l'organisation du tiers. L'accomplissement de la tâche a cependant lieu sous la responsabilité de la commune. Le transfert au tiers est soumis en règle générale à la législation sur les soumissions, sous réserve de certains principes particuliers relevant du droit des soumissions (par ex. l'objet ou la prestation est subventionné par les pouvoirs publics, article 1<sup>er</sup> al. 1, lit. d de l'ordonnance du 29 avril 1998 sur les soumissions, RSB 731.21). Les communes sont tenues d'exercer une surveillance sur les tiers. Dans le

Submissionsverordnung vom 29. April 1998 (SubV; BSG 731.21). Die Gemeinden haben den Dritten zu beaufsichtigen. In Zusammenhang mit der Auslagerung wird oft auch von „Outsourcing“ gesprochen. Bei der Auslagerung steht der Gemeinde ein von ihr unabhängiger gleichberechtigter Partner gegenüber.

**Beispiele:** Die Gemeinde überträgt die Schneeräumung einem privaten Transportunternehmen, die Besorgung der Gemeindeverwaltung wird einem Treuhandbüro übertragen.

#### 1.4 Verzicht auf die Erfüllung einer Aufgabe

Die Gemeinde erfüllt die Aufgabe nicht mehr. Entweder handelt es sich um ein Produkt, das in Zukunft von niemandem mehr oder von Privaten, völlig unabhängig vom Gemeinwesen auf dem Markt angeboten wird. Ein Verzicht auf Aufgabenerfüllung wird oft auch als „echte Privatisierung“ bezeichnet. Der Aufgabenverzicht ist meistens, aber nicht immer, mit einer Veräusserung von Vermögenswerten verbunden.

**Beispiele:** Verzicht auf Führung eines Restaurants, eines Hallenbades oder eines Skiliftes.

#### 1.5 Träger der Aufgabenerfüllung gemäss Gemeindegesetz

Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG, BSG 170.11) spricht in den Fällen von Ziffern 1.2 und 1.3 von Aufgabenübertragung oder Aufgabenzuweisung (Art. 64 Abs. 1 Bst. b und c, sowie Art. 68 GG).

cadre de l'externalisation, la commune se trouve face à un partenaire indépendant disposant des mêmes droits qu'elle.

**Exemples :** une commune peut transférer le déneigement à une entreprise de transport privée, ou confier l'administration communale à une fiduciaire.

#### 1.4 Renonciation à une tâche

La commune n'accomplit plus une tâche particulière. Il peut s'agir d'un produit qui, à l'avenir, ne sera plus offert par personne, ou alors d'un produit qui sera offert sur le marché, par des particuliers, tout à fait indépendamment de la commune. La renonciation à l'accomplissement d'une tâche est souvent désignée comme une « véritable privatisation ». Elle est dans la majorité des cas, mais pas toujours, liée à une vente d'éléments du patrimoine communal.

**Exemples :** renonciation à la gestion d'un restaurant, d'une piscine ou d'un skilift.

#### 1.5 Responsable de l'accomplissement des tâches en vertu de la loi sur les communes

La loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11) parle, pour les cas décrits aux chiffres 1.2 et 1.3, de transfert ou d'attribution de tâches (article 64, al. 1, lit. b et c, article 68 LCo).

## 1.6 Abgrenzungen

In der Praxis können die Abgrenzungen zwischen Ausgliederungen und Auslagerungen nicht immer scharf gezogen werden.“

Ausgliederungen und Auslagerungen werden auch als **unechte Privatisierungen** bezeichnet, nur beim Verzicht auf die Erfüllung einer Aufgabe handelt es sich um eine **echte Privatisierung**.

Stellungnahme der Konferenz

Die Konferenz empfiehlt folgende **Definitionen**:

- **Die Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben selber**, wenn keine andere Institution zwischen Gemeinde und Leistungsempfänger an der Leistungserbringung beteiligt ist.
- Eine **unechte Privatisierung** liegt vor, wenn die Gemeinde die Aufgabe durch rechtlich verselbständigte Verwaltungseinheiten erfüllt, die aber im „Konzern“ der Gemeinde verbleiben (Ausgliederung), oder wenn die Gemeinde unabhängige Dritte mit der Erfüllung der Aufgabe betraut (Auslagerung).
- Eine **echte Privatisierung** liegt vor, wenn die Gemeinde und ihre Beteiligungen auf die Aufgabenerfüllung verzichten.

## 1.6 Délimitation

Dans la pratique, il n'est pas toujours possible de tracer une limite claire entre la corporatisation et l'externalisation.“

Le transfert ou l'attribution de tâches évoqués au chiffre 1.5 sont désignés aussi comme étant des « **pseudo-privatisations** » ; seuls les cas où la commune n'accomplit plus une tâche particulière sont considérés comme de « **véritables privatisations** ».

Avis exprimé par la Conférence

La Conférence recommande l'utilisation des **définitions** suivantes:

- **La commune accomplit ses tâches elle-même**, lorsqu'aucun tiers ou institution n'intervient entre la commune et le bénéficiaire de la prestation.
- On est en présence d'une **pseudo-privatisation**, lorsqu'une tâche communale est effectuée par une unité administrative juridiquement autonome, mais qui reste une entreprise communale (corporatisation) ou lorsque la commune confie à un tiers indépendant l'accomplissement d'une tâche communale (externalisation ou outsourcing).
- On est en présence d'une **véritable privatisation**, lorsque la commune n'accomplit plus une tâche particulière et/ou qu'elle ne possède plus de participation financière dans l'entité exécutant la tâche.

## **Empfehlung Nr. 2: Kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanze**

Die Kantone sollen die kantonale Finanzaufsicht bei Privatisierungen regeln und dabei die nötigen Vorkehrungen treffen, um negative Auswirkungen auf die Gemeinden und deren Finanzhaushalt zu verhindern.

Dazu sollen geeignete finanzrechtliche Instrumente eingesetzt werden (Kreditrecht, Bewertungs-, Abschreibungs-, Buchführungs- und Konsolidierungsvorschriften) sowie Richtlinien für die Rechnungsprüfung.

Im nachfolgenden Praxisbeispiel sind die zentralen Fragestellungen anhand der Regelungen eines Kantons im Sinne einer möglichen Praxis dargestellt und beantwortet.

### ***Praxisbeispiel Kanton Bern***

#### **Welche Auswirkungen haben Privatisierungen auf die kantonalen Vorschriften zur Einhaltung des Finanzhaushaltsgleichgewichts?**

Die Vorschriften zur Einhaltung des Finanzhaushaltsgleichgewichts werden im Kanton Bern auch bei Privatisierungen eingehalten. Gemäss Artikel 74 GG muss ein Bilanzfehlbetrag innert 8 Jahren seit erstmaliger Bilanzierung abgeschrieben sein. Mit Weisung vom 4.7.2000 hat das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) klargestellt, dass bei Vermögensübertragungen im Rahmen von unechten Privatisierungen keine erfolgswirksamen Neubewertungen erfolgen dürfen. Dies mit folgendem Hintergrund: Alle Vermögenswerte inklusive Verwaltungsvermögen können an Dritte übertragen werden. Die dafür nötige Entwidmung bedarf der Zustimmung des finanzkompetenten Gemeindeorgans. Bei unechten Privatisierungen (Auslagerung, Ausgliederung) hat die Übertragung in der Regel zu Buchwerten zu erfolgen. Ist aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine Neubewertung (Aufwertung) nötig, wird der dabei entstehende Buchgewinn in der Gemeindebuchhaltung mit einer Spezialfinanzierung Übertragung Verwaltungsvermögen (gemäss Seite 87 Handbuch Gemeindefinanzen)

## **Recommandation N° 2: Surveillance cantonale sur les finances communales**

Les cantons sont invités à réglementer la surveillance cantonale exercée sur les finances communales en matière de privatisations de tâches publiques, afin d'empêcher les effets négatifs sur la gestion financière de leurs communes.

A cet effet, ils mettront en place les instruments de droit financier propres à atteindre cet objectif (règles en matière de crédits et prescriptions applicables en matière d'évaluation, d'amortissement, de présentation des comptes et de consolidations comptables) ainsi que les directives générales relatives à la vérification des comptes

Les exemples pratiques suivants répondent aux questions se posant généralement en matière de privatisations et ébauchent une pratique possible sur la base de celle développée par un canton.

### ***Exemple de la pratique du canton de Berne***

#### **Quelles sont les conséquences de la privatisation de tâches communales quant aux prescriptions cantonales relatives au respect de l'équilibre des finances communales ?**

Dans le canton de Berne, les prescriptions cantonales relatives à l'équilibre des finances communales sont respectées également lorsque des tâches communales sont privatisées. L'article 74 LCo prescrit que *le découvert du bilan doit être amorti dans un délai de huit ans à compter de sa première inscription au bilan.*

L'instruction donnée le 4 juillet 2000 par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (Oacot) par voie de circulaire (N° ISCB : 1/170.111/5.1) précise qu'en cas de transfert d'éléments du patrimoine administratif à des tiers (en dehors de l'administration), les prescriptions de l'ordonnance du 16 décembre 1999 sur les communes (OCo ; RSB 170.111) sont également applicables en matière d'évaluation et qu'un transfert de patrimoine administratif à des tiers ne saurait engendrer un gain comptable. Sinon, l'externalisation serait contraire au droit public cantonal et, partant, inadmissible.

Cette instruction part du principe que tous les éléments du patrimoine, y



neutralisiert und erst bei einem späteren Verkauf erfolgswirksam aufgelöst. Bei Aufgabenverzicht (echte Privatisierung) erfolgt die Übertragung zu Verkehrswerten und führt zu einem erfolgswirksamen Gewinn. Als Verkauf wird also im Kanton Bern nur die Übertragung von Vermögenswerten bei echter Privatisierung bezeichnet; dabei kann ein erfolgswirksamer Gewinn entstehen. Bei unechter Privatisierung ist gestützt auf das Imparitätsprinzip kein erfolgswirksamer Gewinn möglich.

Einen indirekten Einfluss könnten Privatisierungen auf den Finanzhaushalt haben, falls eine „Flucht ins Privatrecht“ erfolgen würde, indem Vermögenswerte einer Gemeinde in eine privatrechtliche Trägerschaft übertragen und dort zu einem geringeren als dem harmonisierten Satz abgeschrieben würden.

compris les éléments du patrimoine administratif, peuvent être cédés à des tiers. La désaffectation nécessaire exige l'approbation de l'organe communal compétent. Lors de **pseudo-privatisations** (transfert ou attribution de tâches), le transfert du bien est comptabilisé à la valeur comptable de ce dernier ; si une nouvelle évaluation est envisagée pour des raisons d'économie d'entreprise (structure du capital de l'entreprise à créer), la réévaluation intervenue doit être neutralisée dans la comptabilité communale par une provision du même montant. Cet engagement envers le financement spécial ne peut être supprimé que lorsque la commune vend sa participation. En cas de vente partielle, la provision pourra être supprimée proportionnellement à la part vendue. Pour plus de précisions, consulter les directives contenues à la page 87 du Guide des finances communales. Ce n'est donc que lorsque la commune se sera définitivement séparée de l'exécution de la tâche (**véritable privatisation**) que le gain comptable pourra être considéré comme étant réalisé et donc crédité au compte de fonctionnement.

En résumé, le canton de Berne n'admet être en présence d'une véritable vente que dans le cadre d'une véritable privatisation. Un gain comptable peut alors être réalisé, donc crédité au compte de fonctionnement. Dans le cas d'une pseudo-privatisation, le gain comptable doit être neutralisé, conformément au principe d'imparité.

Les privatisations pourraient exercer une influence indirecte sur les finances communales si une „fuite dans le droit privé“ devait intervenir, permettant par le transfert du patrimoine d'une commune dans des entités de droit privé l'application d'un taux d'amortissement inférieur au taux harmonisé.

## Wie kann die kantonale Finanzaufsicht Missbräuche bezüglich der Gewährung von Darlehen, Bürgschaften oder Defizitgarantien verhindern?

Durch den **Erlass von Bestimmungen** zu Kreditrecht und Bewertung/Abschreibung, zur Gestaltung der Jahresrechnung, zur Rechnungsprüfung und zur Rechnungspassation.

- Im Kanton Bern sind solche Darlehen, Beteiligungen, Bürgschaften und Defizitgarantien vom zuständigen Gemeindeorgan wie eine **Ausgabe** zu beschliessen. Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen sind wie Finanzvermögen zu bewerten (Artikel 84 GV); für den Finanzhaushalt ist der **Gemeinderat** zuständig (Artikel 71 GG); Wenn die Rendite im Mehrjahresvergleich unter der Teuerung liegt, muss der Gemeinderat einen Vergleich zwischen dem aktuellen Verkehrswert und dem Buchwert anstellen. Liegt der Verkehrswert unter dem Buchwert, sind Abschreibungen sofort und in Kompetenz des Gemeinderates vorzunehmen (Handbuch Gemeindefinanzen, Seite 80). Bürgschaften und Defizitgarantien sind ebenfalls wie Ausgaben zu beschliessen und werden im Anhang zur Jahresrechnung ausgewiesen (Handbuch Gemeindefinanzen, Seite 72). Zusätzlich sind alle Mitgliedschaften und Beteiligungen, sowie Verträge zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben, ausserhalb der Jahresrechnung in einem Verzeichnis aufzuführen.
- Das verwaltungsunabhängige und befähigte **Rechnungsprüfungsorgan** (Artikel 72 GG) prüft jährlich in den obligatorischen Prüfungshandlungen die Werthaltigkeit von Darlehen und Beteiligungen (Anhang für die Rechnungsprüfung (ARP), Seite 73), die Einhaltung der kreditrechtlichen Bestimmungen, sowie die Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung (ARP, Seite 66).
- Die kantonale **Passation der Jahresrechnung** enthält jährlich für alle gemeinderechtlichen Körperschaften unter anderem eine allgemeine Kontrolle, ob die Abschreibungsvorschriften eingehalten wurden und für jährlich ausgewählte 10% der Körperschaften eine Risikoanalyse zu Bewertungen, Beteiligungen und Eventualverpflichtungen.

## Dans quelle mesure la surveillance cantonale exercée sur les finances communales est-elle à même d'éviter des abus lors de l'octroi de prêts, de cautionnements ou de garantie de déficit ?

En **légiférant dans les domaines** des types de crédits, principes d'évaluation et amortissements comptables, de la présentation du compte annuel, de sa vérification et de son apurement (surveillance cantonale).

- Le législation du canton de Berne **assimile aux dépenses** (article 100 OCo), pour déterminer la compétence, l'octroi de prêts, exception faite des placements du patrimoine financier, les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés (garanties de déficit), la participation à des personnes morales de droit privé, exception faite des placements du patrimoine financier. Ces décisions doivent donc être prises par l'organe communal compétent en matière de dépenses. Les prêts et les participations permanentes du patrimoine administratif sont amortis selon les règles établies pour le patrimoine financier (article 84 OCo). **Le conseil communal** (exécutif) est responsable de la gestion financière (article 71 LCo). Si le rendement du patrimoine financier réalisé, observé sur plusieurs années, est inférieur au renchérissement, le conseil communal confronte la valeur vénale actuelle avec sa valeur comptable. Si la valeur vénale est inférieure à la valeur comptable, le conseil communal décide de sa propre compétence et sans retard d'adapter l'évaluation par la comptabilisation d'amortissements comptables (Guide des finances communales, page 80). Les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés (garanties de déficit, engagements conditionnels) sont également assimilés aux dépenses et figurent dans l'annexe du bilan (Guide des finances communales, page 72). De plus, un registre tenu à part du compte annuel renseigne sur tous les engagements et participations de la commune ayant de l'importance pour ses finances et qui n'apparaissent pas dans le compte.
- **Les comptes sont vérifiés** par des réviseurs ou réviseuses indépendants de l'administration qui sont au bénéfice d'une habilitation (article 72 LCo). Cet organe vérifie chaque année, dans le cadre des vérifications obligatoires, la valeur comptable des prêts et participations (Annexe pour la vérification des comptes, page 73) ainsi que le respect des prescriptions en matière de crédits, l'intégralité et l'exactitude du compte annuel (Annexe citée, page 66).
- De son côté, **l'apurement cantonal du compte annuel** porte sur un contrôle général annuel des comptes de l'ensemble des collectivités de droit communal, notamment si les règles en matière d'amortissements comptables ont été observées et, pour quelque 10% des collectivités choisies, d'une analyse des risques concernant l'évaluation des valeurs comptables des participations et engagements conditionnels.

- **Wann sind Verflechtungen einer Gemeinde mit anderen Institutionen zu gross, sodass der Kanton eingreifen soll?**

Der Kanton Bern hebt gemäss Art. 76 GG Beschlüsse auf, falls

- eine Gemeinde seit drei Jahren einen Bilanzfehlbetrag aufweist, und
- der dadurch nötige Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen den mittelfristigen Haushaltsausgleich ohne zusätzliche Ausgaben belegt, und
- die Gemeinde zusätzliche Ausgaben (wie Beteiligungen, Darlehen etc) beschliessen würde, die den mittelfristigen Haushaltsausgleich verunmöglichen.

- **Welche Bewertungs-, Abschreibungs-, Buchführungs- und Konsolidierungsvorschriften gelten bei welcher Art von Privatisierung?**

Die Jahresrechnung einer bernischen Gemeinde enthält gemäss Artikel 95 GV die Gemeindeaufgaben inklusive Sonderrechnungen und den konsolidierten Anstalten im Sinne von Artikel 65 GG (Handbuch Gemeindefinanzen, Seite 94). Bei echten Privatisierungen sind keine Daten in der Gemeinderechnung enthalten. Bei unechten Privatisierungen gelten für gemeinderechtliche Trägerschaften der Aufgabenerfüllung die Bewertungs-, Abschreibungs-, Buchführungs- und Konsolidierungsvorschriften des Gemeinderechts; für privatrechtliche Trägerschaften diejenigen des Privatrechts. Weil das Privatrecht abschliessend durch den Bund geregelt wird und weil das NRM/HRM keine wirklich (im Sinne der Privatwirtschaft) konsolidierte Jahresrechnung kennt, enthält die sogenannt konsolidierte Jahresrechnung der Gemeinde den unecht privatisierten Bereich nicht, obwohl dies notwendig wäre. Entsprechende Weiterentwicklungen des NRM/HRM werden abgewartet.

- **Quand les enchevêtrements d'une commune avec d'autres institutions sont-ils trop importants, de sorte que le canton doit intervenir en matière de surveillance ?**

Pour les communes du canton de Berne, le canton interviendrait en vertu de l'article 76 LCo

- lorsque le bilan d'une commune comptabilise un découvert depuis trois ans, et
- si la commune devait ne présenter aucun plan financier assorti de mesures d'assainissement au sens de l'article 75, ou qu'elle ne présenterait qu'un plan insuffisant, et
- si la commune votait des dépenses supplémentaires (octroi de prêts, participations, etc.) qui rendraient impossible l'obtention de l'équilibre à moyen terme des finances.

- **Quelles sont les prescriptions applicables en matière d'évaluation, d'amortissement, de présentation des comptes et de consolidation pour quels types de privatisations ?**

Si l'accomplissement de tâches particulières exige une comptabilité séparée, la commune bernoise est autorisée à la tenir. Les comptabilités séparées doivent être intégrées au budget et au compte annuel, à l'exception de celles des banques et des institutions de prévoyance en faveur du personnel qui appartiennent à la commune (article 95 OCo). Cette intégration comprend également les entreprises communales (établissements) visés par l'article 65 LCo (Guide des finances communales, page 94). Pour les véritables privatisations, le compte ne contient aucune donnée. Par contre, pour les pseudo-privatisations, les prescriptions en matière d'évaluation, d'amortissement, de présentation des comptes et de consolidation du droit public s'appliquent. Pour les institutions de droit privé, le droit privé s'applique. Attendu que le droit privé est déterminé intégralement par le droit fédéral, et du fait que le NMC/MCH ne connaît pas de compte consolidé au sens de l'économie privée, le compte communal dit consolidé ne mentionne donc pas les données des pseudo-privatisations de droit privé, bien que cela serait nécessaire. Dans ce domaine, nous attendons la concrétisation des développements du NMC/MCH.

- **Wie sind Finanzkennzahlen zu berechnen?**

Die Finanzkennzahlen werden über den gesamten Finanzhaushalt der Gemeinde berechnet. Die Formeln sind im Kapitel 11/40 des Anhangs für die Finanzverwaltung ersichtlich. Keinen direkten Einfluss auf die Berechnung der Finanzkennzahlen haben aus den vorstehenden Gründen der fehlenden Konsolidierung die unecht privatisierten Aufgabenbereiche.

- **Wie sind Übertragungen von Vermögenswerten zu behandeln?**

Nachdem das für eine Ausgabe in Höhe des Verkehrswerts (Art. 104 GV) zuständige Organ der Übertragung der Vermögenswerte vom Verwaltungsins Finanzvermögen und dem Verkauf zugestimmt hat, werden die Vermögenswerte bei unechter Privatisierung zum Buchwert, bei echter Privatisierung zum Verkehrswert übertragen. Es gibt keine Buchgewinne aus unechten Privatisierungen. Sind aus betriebswirtschaftlichen Gründen Neubewertungen nötig, werden allfällige Buchgewinne mit einer Spezialfinanzierung „Übertragung Verwaltungsvermögen“ neutralisiert (Handbuch Gemeindefinanzen, Seite 87). Solange keine neuen Konsolidierungsregeln gelten, werden die in privatrechtliche Trägerschaften übertragenen Vermögenswerte anschliessend nach Privatrecht beschrieben und bewertet.

- **Welche Budgetierungs- und Nachkreditregelungen gelten?**

Für die in der Gemeinderechnung enthaltenen Aufgabengebiete gelten die ordentlichen Zuständigkeiten gemäss Organisationsreglement der Gemeinde. Für die konsolidierten Anstalten gelten meist eigene Reglementsbestimmungen. Für die unecht privatisierten Aufgabenbereiche mit Trägerschaften des Privatrechts gelten die privatrechtlichen Bestimmungen.

- **Comment faut-il procéder au calcul des indicateurs ?**

Les indicateurs de la situation financière de la commune portent sur l'intégralité de sa gestion financière. Les formules pour leur calcul sont traitées au chapitre 11/40 de l'annexe pour l'administration financière. En raison des motifs signalés plus haut, les données des pseudo-privatisations de droit privé n'influencent pas leur calcul.

- **Comment faut-il traiter les transferts de patrimoine appartenant au domaine public à des institutions de droit privé ?**

Lorsque l'organe communal compétent pour décider une dépense correspondant à la valeur vénale du bien à transférer du patrimoine administratif au patrimoine financier s'est prononcé et qu'il en a décidé la vente (article 104 OCo), le transfert est ensuite comptabilisé à la valeur comptable de ce dernier ; c'est également le cas en présence de pseudo-privatisations. Ce n'est qu'en présence d'une véritable privatisation que le transfert est comptabilisé à la valeur vénale. Le modèle bernois ne connaît aucun gain comptable pour les pseudo-privatisations. Comme déjà relevé, si une nouvelle évaluation est envisagée pour des raisons d'économie d'entreprise (structure du capital de l'entreprise à créer), la réévaluation intervenue doit être neutralisée dans la comptabilité communale par une provision du même montant. Cet engagement envers le financement spécial ne peut être supprimé que lorsque la commune vend sa participation (Guide des finances communales, page 87). Tant qu'une nouvelle réglementation de droit public applicable aux consolidations comptables ne sera pas applicable aux communes, les règles du droit privé s'appliqueront à l'estimation et aux amortissements comptables des biens publics transférés à des institutions de droit privé.

- **Quelles sont les prescriptions applicables en matière d'établissement de budget et de dépassement de crédit ?**

Pour les fonctions (tâches) du compte administratif de la commune, les règles ordinaires fixées par le règlement communal s'appliquent. Pour les entreprises communales consolidées (établissements) visés par l'article 65 LCo, ce sont souvent les règles fixées par un règlement particulier qui s'appliquent. Pour les tâches faisant l'objet de pseudo-privatisations, soit celles transférées à des institutions de droit privé, le droit privé s'applique.

- **Wie sind Eventualverpflichtungen zu behandeln?**

Von der Gemeinde eingegangene Eventualverpflichtungen werden nach dem Beschluss durch das für eine Ausgabe kompetente Gemeindeorgan im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt (Handbuch Gemeindefinanzen, Seite 76). Von unecht privatisierten privatrechtlichen Trägerschaften eingegangene Eventualverpflichtungen werden nach dem Beschluss durch das statutarisch zuständige Organ im Einzelabschluss der Gesellschaft aufgeführt. Eine standardisierte Verknüpfung dieser Information mit der Gemeinderechnung besteht nicht.

- **Wann ist eine privatisierte Gemeindeaufgabe innerhalb und wann ausserhalb der Gemeindebuchhaltung zu führen?**

Eine echt privatisierte Aufgabe ist keine Gemeindeaufgabe mehr und ist daher in der Gemeinderechnung nicht mehr ersichtlich. Eine unecht privatisierte Gemeindeaufgabe in Form einer Sonderrechnung oder Anstalt ist in der Gemeinderechnung enthalten bzw. konsolidiert. Unechte Privatisierungen in Form von Trägerschaften des Privatrechts werden ausserhalb der Gemeinderechnung erfüllt; die Gemeinderechnung zeigt allenfalls vorhandene Beteiligungen und zu leistende Beiträge.

- **Wann ist die Rechnung einer privatrechtlichen oder gemeinderechtlichen Trägerschaft öffentlicher Aufgaben mit der Gemeinderechnung zu konsolidieren?**

Zu konsolidieren sind heute einzig Sonderrechnungen und Anstalten (Handbuch Gemeindefinanzen, Seite 94). Weitere Trägerschaften öffentlicher Aufgaben des Privatrechts und des öffentlichen Rechts (Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Gemeindeverbände, Unterabteilungen) werden nicht konsolidiert.

- **Comment faut-il traiter les engagements conditionnels ?**

L'inventaire des engagements conditionnels figurant dans l'annexe du bilan est complété dès que l'organe communal compétent pour décider un nouvel engagement conditionnel a pris sa décision (Guide des finances communales, page 76). Lorsque des engagements conditionnels sont contractés par l'organe compétent selon les statuts des institutions de droit privé considérées comme étant des pseudo-privatisations, ces décisions sont inscrites dans leur annexe du bilan. Il n'existe pas de lien standardisé de ces informations avec le compte communal.

- **Quand faut-il inclure une tâche communale privatisée dans la comptabilité communale et quand peut-elle faire l'objet d'une comptabilité distincte ?**

Lorsqu'une tâche communale fait l'objet d'une véritable privatisation, elle n'est plus considérée comme étant une tâche communale ; les données la concernant disparaissent donc du compte communal. Pour les tâches faisant l'objet de pseudo-privatisations, sous la forme d'une comptabilité séparée ou d'une entreprise communale (établissement), leurs données sont soit intégrées au compte communal, soit font l'objet d'une consolidation comptable. Par contre, le compte communal dit consolidé ne mentionne pas les données détaillées des pseudo-privatisations de droit privé, bien que cela serait nécessaire, ainsi que cela a été relevé plus haut. Il mentionne éventuellement la participation et la subvention éventuelle.

- **Quand faut-il consolider le compte annuel d'une unité de droit privé ou de droit communal assumant une tâche publique avec le compte annuel de la commune ?**

L'obligation de consolider qu'ont les communes du canton de Berne ne porte présentement que sur les comptabilités séparées ou celle des entreprises communales organisées en établissement (Guide des finances communales, page 94). Les autres institutions exécutant des tâches publiques de droit privé comme de droit public (sociétés anonymes par actions, sociétés coopératives, syndicats de communes, sections de communes) ne sont pas consolidées.

## Stellungnahme der Konferenz

Die Konferenz empfiehlt, auch bei Privatisierungen die kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen (direkt oder indirekt) umfassend wahrzunehmen.

Die Grenzen des NRM/HRM werden im Bereich Konsolidierung sichtbar. Insbesondere sind der Konsolidierungskreis und der Stellenwert eines konsolidierten Abschlusses (mit Einschluss der Aufgabenerfüllung ausserhalb des Kernbereichs der Gemeinde) heute nicht klar.

Mit der strikten Beachtung des Verbots von Buchgewinnen bei unechter Privatisierung bleibt das Imparitätsprinzip gewahrt und die Steuerungsgrösse Bilanzfehlbetrag für die kantonale Aufsicht anwendbar. Missbräuche zulasten der Steuer- und Gebührenzahler werden verhindert. Eine umfassende Freiheit, Gemeindeaufgaben und Vermögenswerte in fast allen Bereichen an Dritte zu übertragen, kann angesichts der strengen Abschreibungs- und Aufsichtsnormen der öffentlichen Hand zur „Flucht ins Privatrecht“ führen. Die Kommission hält ausdrücklich fest, dass ihr diese sehr weitgehende Freiheit in der Aufgabenerfüllung für eine nachhaltige Aufgabenerfüllung und die langfristige Finanzierung und Werterhaltung der Infrastrukturanlagen gefährlich scheint.

## Avis exprimé par la Conférence

La Conférence recommande d'exercer aussi une surveillance financière, directe ou indirecte, sur les tâches privatisées.

En matière de consolidations comptables, les limites du NMC/MCH apparaissent clairement. Notamment ni le cercle des institutions à consolider, ni l'importance d'un compte communal consolidé (comprenant les tâches publiques assumées en dehors du cercle restreint de la commune) ne sont aujourd'hui clairement définis.

L'application stricte de l'interdiction de réaliser des gains comptables lors de pseudo-privatisations permet la sauvegarde du principe d'imparité et, en matière de surveillance, rend opérationnelle l'importante donnée que constitue l'éventuel découvert du bilan. Les abus envers les contribuables (impôts et taxes) sont empêchés.

Lorsque les communes possèdent une large liberté quant au mode d'accomplissement de leurs tâches communales, notamment la possibilité de transférer des éléments de leur patrimoine à des tiers dans presque tous les domaines, cela peut éventuellement provoquer, considéré sous l'angle des normes sévères en matière d'amortissements comptables et de surveillance des collectivités de droit communal, une „fuite dans le droit privé“.

La commission tient à souligner que cette large liberté accordée dans l'accomplissement des tâches communales lui paraît dangereuse, notamment au niveau de l'accomplissement durable des tâches, du financement et du maintien de la valeur à long terme des infrastructures concernées.

### **Empfehlung Nr. 3: Führung und Aufsicht in der Gemeinde**

Die Kantone sollen die Rahmenbedingungen zur Aufsicht in der Gemeinde bei Privatisierung regeln und die Gemeinden dabei durch geeignete Massnahmen unterstützen.

Die Unterstützung des Kantons bezüglich Führung und Aufsicht in der Gemeinde könnte Regelungen und Informationen zu folgenden Fragestellungen enthalten:

#### ***Praxisbeispiel Kanton Bern***

- **Wie werden Aufgaben übertragen?**

Gemäss Art. 64 ff GG können die Gemeinden die Aufgaben in einem Reglement, per Verfügung oder mit Vertrag übertragen. Art und Umfang der Übertragung sind in einem Reglement zu regeln, wenn diese zur Einschränkung von Grundrechten führen kann, eine bedeutende Leistung betrifft oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigt. Der Kanton genehmigt die Reglementsbestimmungen, soweit sie gemäss Spezialgesetzgebung oder im Sinne von Organisationsreglementen genehmigungspflichtig sind und sorgt dafür, dass keine unrechtmässigen Buchgewinne ausgewiesen werden. Soweit die neue Trägerschaft Gebühren im Wasser- und Abwasserbereich erhebt, genehmigt der Kanton die Tarife.

- **Welche Vorgaben zur Sicherstellung von Führung und Aufsicht soll die Gemeinde für übertragene Aufgabenbereiche erlassen?**

Gemäss Artikel 69 GG beaufsichtigt die Gemeinde Dritte, soweit diese für die Gemeinden eine Aufgabe erfüllen. Sie sorgt im Rahmen der übertragenen Aufgaben für eine angemessene Information und Finanzplanung durch die Dritten. Verantwortlich für den Finanzhaushalt der Gemeinde ist der Gemeinderat (Art. 71 GG). Ohne weitergehende schriftliche Weisung empfiehlt das AGR den Gemeinden, bei Aufgabenübertragungen in einer Leistungsvereinbarung die erwartete Aufgabenerfüllung zu definieren, eine regelmässige Berichterstattung in Form von Geschäftsbericht, Budget, Rechnung und Finanzplanung zu verlangen und eine angemessene Vertretung in den Organen der Trägerschaft der öffentlichen Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

### **Recommandation N° 3 : Direction et surveillance exercée au sein de la commune**

Les cantons sont invités à préciser les règles générales relatives à la direction et la surveillance exercée au sein des communes lors de privatisations et à soutenir ces dernières par des mesures appropriées.

Les exemples pratiques suivants répondent aux questions se posant généralement en matière de privatisations et ébauchent une pratique possible sur la base de celle développée par un canton.

#### **Exemple de la pratique du canton de Berne**

- **Comment procède-t-on à la délégation de tâches communales ?**

En vertu des articles 64 ss LCo, les communes règlent l'attribution ou le transfert de tâches par voie d'acte législatif (règlement), de décision ou de contrat. La nature et l'étendue de la prestation à accomplir font l'objet d'un règlement, si ces dernières peuvent léser des droits fondamentaux, s'il s'agit d'une prestation importante ou si l'attribution confie la compétence de percevoir des taxes. Le canton approuve les dispositions de ce règlement lorsque la législation spéciale le prévoit ou lorsque ces dispositions sont assimilables aux dispositions d'un règlement d'organisation. Il s'emploie également à contrôler qu'aucun gain comptable contraire au droit ne soit réalisé. Si la nouvelle institution est chargée de percevoir des taxes dans les domaines de l'alimentation en eau potable ou de l'assainissement des eaux usées, le canton approuve également les tarifs.

- **Quelles sont les directives à édicter par la commune pour permettre d'assurer la direction et la surveillance des tâches communales privatisées ?**

Les communes surveillent les tiers dans la mesure où il accomplissent une tâche communale. Elles veillent à ce que les tiers, dans le cadre de leur mandat, fournissent des informations adéquates et pratiquent une planification financière appropriée (article 69 LCo). Le conseil communal est responsable de la gestion financière (article 71 LCo). Sans leur donner des directives écrites, l'Oacot recommande aux communes de définir leurs attentes dans un contrat de prestations, de consulter régulièrement les rapports de gestion, le budget, le compte annuel et la planification financière, et d'assurer une représentation équitable au sein des organes des institutions accomplissant des tâches communales.

- **Welche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten haben der Gemeinderat und das Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde bei Privatisierungen, bezogen auf den Gemeindefinanzhaushalt und auf die „privatisierte“ Aufgabenerfüllung?**

Die Gemeindeorgane sorgen für eine objektive Information und das richtige Zustandekommen der Entscheide durch das finanzkompetente Organ. Gemäss Art. 69 GG beaufsichtigen sie Dritte, soweit diese für die Gemeinden eine Aufgabe erfüllen, und die Gemeinden sorgen im Rahmen der übertragenen Aufgaben für eine angemessene Information und Finanzplanung durch die Dritten. Gemäss Art. 96 der Gemeindeverordnung (GV) sind Bürgschaften und andere Sicherheitsleistungen zu Gunsten Dritter im Anhang zur Jahresrechnung aufzuführen. In einem Verzeichnis ausserhalb der Jahresrechnung gibt die Gemeinde gemäss Art. 97 GV Auskunft über Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Organisationen, Beteiligungen an juristischen Personen des Privatrechts, die Gemeindeaufgaben erfüllen, vertragliche Beziehungen, die zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben eingegangen worden sind etc. Das Rechnungsprüfungsorgan prüft die Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung, insbesondere die Werthaltigkeit von Beteiligungen. Gemäss Artikel 84 GG in Verbindung mit Artikel 47 ff. des kantonalen Personalgesetzes besteht eine Haftung der Gemeinde bzw. ihrer Organe auch in Schadenfällen aus der öffentlichen Aufgabenerfüllung, wo diese Aufgabenerfüllung an Dritte übertragen worden ist.

#### Stellungnahme der Konferenz

Die Konferenz empfiehlt, die Gemeinden in Führung und Aufsicht durch geeignete Massnahmen durch den Kanton zu unterstützen.

- **Quelles sont les tâches, compétences et responsabilités à assumer par le conseil communal et l'organe chargé de la vérification des comptes communaux relatives à la gestion financière de la commune et à celle des tâches communales privatisées ?**

Les organes communaux fournissent les informations adéquates et objectives, contribuant ainsi au succès des décisions prises par l'organe compétent en matière de dépenses. En vertu de l'article 69 LCo, ils surveillent les tiers dans la mesure où ces derniers accomplissent une tâche communale ; ils veillent à ce que les tiers, dans le cadre de leur mandat, fournissent des informations adéquates et pratiquent une planification financière appropriées. L'article 96 OCo prescrit que les cautions et autres sûretés fournies en faveur de tiers sont mentionnées en annexe au bilan. D'autre part, la commune tient un registre qui renseigne sur tous ses engagements et participations qui ont de l'importance pour ses finances et qui n'apparaissent pas dans le compte (article 97 OCo). L'objectif poursuivi par l'organe chargé de la vérification du compte annuel est la constatation de la tenue régulière de la comptabilité et du compte annuel. L'examen porte donc également sur la valeur comptable des participations. Le droit disciplinaire s'applique. Les prescriptions cantonales relatives à la responsabilité s'appliquent aux communes, respectivement à leurs organes (article 84 LCo en relation avec les articles 47 ss de la loi sur le statut général de la fonction publique, RSB 153.01) dans le cadre de l'accomplissement des tâches publiques là où ces tâches ont été transférées et sont accomplies par des tiers.

#### Avis exprimé par la Conférence

La Conférence recommande que le canton soutienne ses communes en définissant les règles selon lesquelles ces dernières surveillent, sur le plan interne, les tâches privatisées.



#### **Empfehlung Nr. 4: Weiterentwicklung des Rechnungswesens**

Die Kantone und die Finanzdirektorenkonferenz sollen eine umfassende Weiterentwicklung des Neuen bzw. Harmonisierten Rechnungsmodells unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Rechnungslegungstendenzen vornehmen und dabei insbesondere die Frage der Konsolidierung und den Stellenwert einer konsolidierten Jahresrechnung klären.

Stellungnahme der Konferenz

Die Konferenz empfiehlt der Finanzdirektorenkonferenz:

Eine **Weiterentwicklung des HRM/NRM** ist nach unserer Überzeugung unbedingt erforderlich. Dabei ist das Rechnungswesen aller drei Staatsebenen einzubeziehen, unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Entwicklung in der Rechnungslegung, sowie statistischer Bedürfnisse.

Die Weiterentwicklung müsste mindestens enthalten:

- Definition von Konsolidierungskreis und –methoden, Konsolidierung von Sonderrechnungen, Anstalten und Beteiligungen an privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Institutionen, sowie Definition des Stellenwerts einer konsolidierten Jahresrechnung bezüglich kommunaler und kantonaler Führung und Aufsicht über die Gemeindefinanzen, sowie Voranschlag und Nachkreditregelung;
- Überprüfung der heutigen Bewertungs-, Abschreibungs- und Buchführungsnormen, auch unter Beachtung der Konsolidierung von privatrechtlichen Institutionen;
- Überprüfung der Gestaltung und der Bestandteile der Jahresrechnung inklusive Anhang;
- Überprüfung der Berechnung von Finanzkennzahlen;
- Klärung des Stellenwerts einer Kostenrechnung.

#### **Recommandation N° 4 : Développement de la comptabilité publique**

Les cantons et la Conférence des directeurs cantonaux des finances sont invités à développer le modèle de compte harmonisé en tenant compte des développements de la comptabilité tant au niveau national qu'international, et en matière de privatisation des tâches communales, en clarifiant notamment la question des consolidations comptables et en précisant les règles relatives à la présentation de comptes consolidés.

Avis exprimé par la Conférence

Recommandation adressée à la Conférence des directeurs cantonaux des finances :

La Conférence est convaincue de la **nécessité de développer le NMC/MCH**. Ce développement de la comptabilité publique et de la présentation du compte annuel impliquera les trois niveaux de l'Etat et tiendra compte des développements tant au niveau national qu'international, et sous l'aspect des besoins de la statistique.

Le développement portera au moins sur le contenu suivant :

- La définition du cercle des institutions à consolider et des méthodes à utiliser, la consolidation des comptabilités séparées, de celle des établissements et participations à des institutions de droit privé comme de droit public, ainsi que la définition de l'importance du compte communal consolidé pour la direction et la surveillance des finances communales, du budget et des crédits additionnels, tant pour la commune que pour le canton ;
- L'examen des normes actuelles sur les principes d'évaluation, les amortissements comptables et la tenue de la comptabilité, également en tenant compte de la consolidation comptable des institutions de droit privé ;
- L'examen de la présentation des parties intégrantes du compte annuel y compris l'annexe du bilan ;
- L'examen du calcul des indicateurs de la situation financière ;
- L'examen de l'importance attribuée à la tenue d'une comptabilité analytique.

## Teil C: Allgemeine Anregungen

Die Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen gibt ausserhalb ihres Kerngeschäfts den Kantonen folgende allgemeinen Anregungen zu Spezialgebieten im Zusammenhang mit Privatisierungen ab:

### Übertragung von Gemeindeaufgaben und Konsequenzen

Der Kanton soll die Rahmenbedingungen für die Übertragung von Gemeindeaufgaben regeln und dabei insbesondere folgende Fragen klären:

- Welche Aufgaben können von der Gemeinde nicht an Dritte übertragen werden?
- Wie funktioniert das Übertragungsverfahren?
- Ist ein Reglement und/oder eine Leistungsvereinbarung nötig?
- Welche Vermögenswerte sind zu welchen Bedingungen mit welchen Verfahren übertragbar?
- Ist eine Übertragung von Gemeindeaufgaben vom Kanton zu bewilligen oder kann die Gemeinde selbständig handeln?
- Welche Aufgaben haben Gemeindeorgane und kantonale Organe vor, während und nach der Übertragung von Gemeindeaufgaben, bezogen auf die Gemeinde und auf die neue Trägerschaft?
- Wer gewährleistet die Versorgungssicherheit?

Zusätzlich sollen die Kantone auf das Problem möglicher Doppelfinanzierungen hinweisen, insbesondere, falls bei der Übertragung abgeschriebene Vermögenswerte neu bewertet werden.

### Spezialgebiete

Der Kanton soll Spezialgebiete regeln und dabei insbesondere die Auswirkungen einer Privatisierung auf folgende Gebiete zeigen:

- den Finanzausgleich;
- die Finanzplanung;
- die Gewährung von Staatsbeiträgen an die Aufgabenerfüllung;
- die Gebührenfestlegung;
- die Kompetenzregelungen innerhalb der Gemeinde;
- die öffentliche Aufgabenerfüllung;
- die Haftung von Gemeinde oder Kanton.

## Chapitre C : Suggestions générales

Bien que ces suggestions générales n'entrent pas dans le domaine de ses compétences, la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales formule ce qui suit à l'intention des cantons attendu que ces domaines sont en relation étroite avec les privatisations :

### Transfert de tâches communales et ses conséquences

Les cantons sont invités à préciser les règles générales relatives au transfert de tâches communales et clarifieront notamment les questions suivantes :

- Quelles sont les tâches que les communes n'ont pas la possibilité de transférer à des tiers ?
- Comment fonctionne la procédure de transfert ?
- Nécessite-t-elle un règlement et/ou un contrat de prestations ?
- Quels sont les éléments du patrimoine transférables à des tiers, à quelles conditions et selon quelle procédure ?
- Le transfert de tâches communales doit-il être approuvé par le canton ou la commune peut-elle agir de manière autonome ?
- Quels sont les devoirs des organes de la commune et du canton avant, pendant et après le transfert de tâches communales, à l'égard de la commune comme de la nouvelle institution ?
- Qui garantit la sécurité de l'approvisionnement ?

De plus, les cantons feront état du problème relatif au possible double financement, notamment si le transfert porte sur des éléments du patrimoine intégralement amortis et que ces derniers font l'objet de réévaluations.

### Domaines particuliers

Les cantons régleront les domaines particuliers et mentionneront notamment les conséquences de la privatisation dans les domaines suivants :

- la péréquation financière ;
- la planification financière;
- l'octroi de subventions de la part de l'Etat en faveur de l'accomplissement des tâches ;
- la fixation de taxes ;
- la réglementation des compétences au sein de la commune ;
- l'accomplissement des tâches publiques ;
- la responsabilité de la commune et/ou du canton.