



**An die Mitglieder
des Kantonsrates**

1100.144

Voranschlag 2014; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der Finanzkommission vom 2. November 2013

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin

Sehr geehrte Kantonsrätinnen

Sehr geehrte Kantonsräte

Am 12. August 2013 beriet die Finanzkommission den Entwurf des Voranschlages 2014. Mit Schreiben vom 21. August 2013 wurde der Regierungsrat über das Ergebnis der Beratungen in Kenntnis gesetzt und ihm unsere Erwartungen mitgeteilt. Der dem Kantonsrat heute unterbreitete Voranschlag wurde an der Sitzung vom 15. Oktober 2013 behandelt. Als Unterlagen standen nebst dem Voranschlag das betreffende Regierungsratsprotokoll vom 9. Juli 2013, die Budgetvorgaben vom 20. März 2013 und das Regierungsratsprotokoll betreffend Vernehmlassung Konzept und Massnahmen des Entlastungsprogrammes 2015 vom 2. Juli 2013 zur Verfügung. Der Bericht der Regierung zum Voranschlag lag erst als Entwurf vor. Die definitive, vom Regierungsrat am 22. Oktober 2013 verabschiedete Version stimmt inhaltlich mit dem Entwurf überein, lediglich im Textteil gab es redaktionelle Anpassungen. Für Auskünfte waren jeweils die Herren Regierungsrat Köbi Frei und Bruno Mayer, Leiter des Finanzamtes anwesend.

A. Ausgangslage

Der Voranschlag 2014 wurde erstmals nach den Richtlinien von HRM2 erstellt. Dies führt in verschiedenen Bereichen zu wesentlichen Darstellungsunterschieden gegenüber dem Vorjahresbudget. Die Auswirkungen bei den Abschreibungen und Zinsen und ein Restatement einzelner Investitionspositionen sind in den Beilagen zum Voranschlagsentwurf detailliert aufgezeichnet. Die Ergebnisse aus der Systemänderung sind für die Finanzkommission nachvollziehbar. Ebenso hat die Finanzkommission Verständnis für die Aufwand-/Nutzenüberlegung, den Voranschlagsentwurf 2014 nicht auch noch in der bisherigen Rechnungslegungsdarstellung aufzuarbeiten.



Mit der neuen Rechnungslegung ändert sich die Behandlungsform des Voranschlages durch den Kantonsrat wesentlich. Der Bericht des Regierungsrates „Voranschlag 2014“ bietet einen informativen Überblick über die Finanzentwicklung im kommenden Jahr. Die Erfolgsrechnung ist neu zweistufig gegliedert, mit einem Ausweis über die ordentliche Tätigkeit in der ersten Stufe und mit ausserordentlichen Transaktionen in der zweiten Stufe. Aufgebaut ist der Bericht auf Basis der Artengliederung. Dies bewirkt, dass für Einblick in Details auf Kontoebene ergänzend die Zusatzinformationen (Zahlen Organisationseinheiten) hinzugezogen werden müssen. Die Einflussnahme des Kantonsrates auf den Voranschlag hat bei der Behandlung des Berichtes mit allfälligen Anträgen zu erfolgen.

Gerne informieren wir Sie in der Folge über unsere Beratungen zum Voranschlag 2014.

Die schwierige Ausgangslage für die Erstellung des Voranschlages 2014 hat sich seit längerem abgezeichnet und in den letzten Monaten noch besonders akzentuiert. Bereits im Finanzplan 2013 – 2018 ist mit einem negativen operativen Ergebnis von 18,5 Mio. Franken gerechnet worden. Zusätzliche Mindereinnahmen aus dem Finanz- und Lastenausgleich Bund und Kantone im Umfange von rund 7,8 Mio. Franken verschlechterten die Startposition nochmals massiv.

Der erste Voranschlagsentwurf 2014 lag mit einem operativen Aufwandüberschuss von 22,5 Mio. Franken markant über den Finanzplanwerten. Der Regierungsrat hat daher bereits in Eigenregie Ergebnisverbesserungen im Umfange von 3,28 Mio. Franken in Auftrag gegeben, damit die Zielgrösse einigermaßen erreicht werden kann. Flankiert werden die Massnahmen auf der Ausgabenseite durch eine bereits berücksichtigte Erhöhung des Steuerfusses um 0,2 auf 3,2 Einheiten. Auf der Ausgabenseite sind es erneut vor allem fremdbestimmte Positionen, deren Entwicklung sich negativ zu Buche schlug. Gesamthaft liegt das Ergebnis auch unter Berücksichtigung der regierungsrätlichen Korrekturmassnahmen über den Finanzplanwerten, was den Eigenmittelverzehr weiter beschleunigt. Das Entlastungsprogramm und die Aufgabenüberprüfung wird andererseits erst ab 2015 seine Wirkung entfalten. Die Finanzkommission geht davon aus, dass der Regierungsrat weiterhin mit höchster Priorität das Entlastungsprogramm 2015 vorwärts treibt, gleichzeitig aber per sofort aktiv bereits mögliche Kosteneinsparungsmassnahmen umsetzt. Wir haben daher den Regierungsrat schriftlich über unsere Erwartung informiert, dass die von ihm in Eigenregie in Auftrag gegebene Ergebnisverbesserung im Voranschlag 2014 in der Grössenordnung von 3,28 Mio. Franken auf 5,0 Mio. Franken erhöht werden muss. Ebenfalls klar kommuniziert haben wir unsere Haltung gegenüber der vorgeschlagenen Steuererhöhung. Eine Mehrheit der Finanzkommission unterstützt diese per 1.1.2014 nicht. Die ablehnende Haltung ist nicht grundsätzlich gegen eine Steuererhöhung gerichtet, sondern basiert auf unserer Beurteilung, dass eine allfällige Steuererhöhung mit der Umsetzung des Entlastungsprogrammes koordiniert werden muss und nicht als Einzelmassnahme vorgängig in Kraft gesetzt werden darf. Die Entlastungsmöglichkeiten sind vorgängig detailliert und vorbehaltlos aufzuzeigen. Innerhalb einer Gesamtschau ist zudem das Ergebnis der aktuellen Steuerstrategie aus heutiger Sicht darzustellen.

Das Netto-Investitionsvolumen von 24,435 Mio. Franken erachtet die Finanzkommission insbesondere nach der Ausgliederung des Spitalverbundes und auch unter Berücksichtigung der Zunahme des Investitionsvolumens im Bereich ÖV als im langfristigen Mittel zu hoch.

Der Voranschlag 2014 basiert auf der Annahme eines realen BIP-Wachstums von 1,6 % sowie der Erwartung, dass der Landesindex der Konsumentenpreise voraussichtlich um 0,2 % steigen wird. Die Finanzkommission beurteilt die Annahmen als realistisch.



Dem überarbeiteten, vom Regierungsrat am 24.9.2013 zu Handen des Kantonsrates verabschiedeten Voranschlag 2014 muss die Finanzkommission entnehmen, dass der Regierungsrat seine von ihm selbst in Auftrag gegebenen Ergebnisverbesserungen umgesetzt hat, die von der Finanzkommission aber geforderten Zusatzmassnahmen als nicht realistisch ablehnt. Ausserdem hält der Regierungsrat an der geplanten Steuererhöhung fest.

B. Erwägungen der Finanzkommission

Personalaufwand

Der Regierungsrat beantragt eine generelle Lohnerhöhung von 0,4 %, womit die höheren Beiträge für die Sozialversicherungen im Durchschnitt ausgeglichen wären sowie weitere 0,1 % für strukturelle Massnahmen. Die Gesamtmehrkosten des regierungsrätlichen Antrages belaufen sich auf rund 275'000 Franken.

Verursacht wird die Zunahme des Personalaufwandes vor allem durch die höheren Beiträge für die Sozialversicherungen. Die Mehrkosten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen kompensiert werden. Anlässlich der Behandlung des Pensionskassagesetzes wurde dies bereits erwähnt. Die Finanzkommission hat dies dannzumal zur Kenntnis genommen und angekündigt, sich im Rahmen der Budgetrunde 2014 inhaltlich dazu zu äussern. Grundsätzlich haben wir für das Ansinnen des Regierungsrates Verständnis und stimmen dem Antrag mehrheitlich zu, weisen aber darauf hin, dass keine diesbezüglichen Versprechungen bestehen.

Sachaufwand

Im Sachaufwand sind die HRM2 bedingten Veränderungen besonders deutlich zu sehen. Dies einerseits durch die Aktivierungsgrenze für Investitionen von 0,1 Mio. Franken, aber auch die Belastung grösserer Unterhaltsarbeiten direkt in der Erfolgsrechnung. Zu weiteren Verschiebungen führt auch die interne Zinsverrechnung.

Eine Beurteilung der einzelnen Positionen ist infolge der systembedingten Verschiebungen sehr schwierig und nicht immer zielführend. Das Total der Sachaufwände ist daher im Rahmen des gesamten Budgets zu würdigen. Die Finanzkommission hat der Regierung aber bereits bei der Überprüfung des ersten Voranschlagsentwurfes mitgeteilt, dass ihr die diversen Positionen „Dienstleistungen Dritter“, aufgefallen sind, bei denen wir uns einiges Einsparungspotential vorstellen könnten.

Die Finanzkommission erwartet in Anbetracht der wiederum deutlichen Verschlechterung der finanziellen Gesamtsituation unseres Kantons, dass bereits im Voranschlag 2014 die Sparanstrengungen deutlich intensiviert werden und nicht auf die Aufgabenüberprüfung 2015 gewartet werden soll. Demzufolge beantragt die Finanzkommission, den Sachaufwand von 51,292 Mio. Franken um 1,0 Mio. Franken auf neu 50,292 Mio. Franken zu reduzieren.

In der Frage, ob Investitionen/Spezialfinanzierungen intern verzinst werden sollen, spricht sich die Finanzkommission für eine betriebswirtschaftlich notwendige Verzinsung aus.



Einzelthemen

Akutpsychiatrie

Im Sinne einer Übergangsregelung wurde die Akutpsychiatrie PZA 2013 auf Basis Vorjahreswerte mit einem Globalbudget abgerechnet. Der Regierungsrat schlägt nun vor für 2014 kein Globalbudget mehr einzustellen. Dazu hätte dem Kantonsrat ein Leistungsauftrag vorgelegt werden müssen. Für die Finanzkommission stellt sich nun die Frage der Transparenz, zumal das seit langem versprochene Psychiatriekonzept weiter auf sich warten lässt und hat daher den Regierungsrat um weitere Informationen ersucht. Seitens des Regierungsrates wurde uns inzwischen dargelegt, dass die Umlage nach dem Verursacherprinzip (u.a. Aufschlüsselung Akutpsychiatrie / ambulante Psychiatrie / Pflegefinanzierung) bis zum heutigen Datum nicht vollumfänglich möglich war. Die Finanzkommission nimmt die Erklärung und insbesondere das politische Versprechen, dass die Daten mit dem Voranschlag 2015 vorliegen, zur Kenntnis.

Globalkredit Kantonsschule Trogen

Der Globalkredit erhöht sich gegenüber dem Vorjahr um 21'100 Franken oder um 0,15 %, darin inbegriffen ist die Salärausgleichskomponente von 0,4 % für die höheren Sozialversicherungskosten.

Zusammen mit dem Globalkredit der Kantonsschule Trogen ist gemäss dem neuen Finanzhaushaltsgesetz ein Leistungsauftrag vorzulegen. Die Finanzkommission hat an ihrer Mai- und Septembersitzung mit dem Departement Bildung dessen Ausgestaltung vorbesprochen. Inhaltlich standen dabei die finanziellen Steuerungselemente im Vordergrund.

Departement Bildung

Im Departement Bildung haben insbesondere die Kosten im Bereich Hochschulen und Sonderschulmassnahmen zur Kostensteigerung beigetragen. Die Finanzkommission ist sich dabei bewusst, dass der Handlungsspielraum im Bereich Hochschulen (Entschädigungen an Kantone und Konkordate) sehr klein ist. Im Bereich Sonderschulen ist aus unserer Sicht eine generelle Überprüfung mit mittel- bzw. langfristigem finanziellem Aspekt angezeigt.

Erträge aus Liegenschaftsverkäufen

Die Finanzkommission entnimmt dem regierungsrätlichen Protokoll, dass die im Voranschlag 2014 eingestellten Erträge aus Grundstückverkäufen in der Höhe von 5,0 Mio. Franken auch nach einer zweiten Überprüfungsrunde als realistisch erachtet werden und in dieser Höhe eingestellt bleiben sollen. Die Finanzkommission nimmt diese Aussage zur Kenntnis, hat selber aber äusserst starke Zweifel an der Realisierung.



Einnahmenentwicklung

Steuerertrag

Nach dem Nichterreichen der erwarteten Steuereingänge im Rechnungsjahr 2012 musste die Ausgangsbasis für die Prognosen 2013 angepasst werden. Die modifizierten Periodenwachstumsraten von + 3,5 % bei den natürlichen und + 13,6 % bei den juristischen Personen sind für uns nachvollziehbar. Die Finanzkommission nimmt dabei vorweg zur Kenntnis, dass sich die Steuereingänge gemäss Auskunft der Direktion Finanzen auf Basis der im Frühjahr angepassten Werte (Reduktion um 6,0 Mio. Franken) auf Zielkurs befinden. Mit anderen Worten bedeutet dies aber auch, dass die ursprünglichen Budgetwerte 2013 nicht erreicht werden.

NFA

Bereits im vergangenen Jahr mussten wir vor einer nochmaligen Reduktion der Einnahmen aus dem Finanzausgleich im kommenden Rechnungsjahr warnen. Begründet haben wir dies einerseits mit einem gestiegenen Ressourcenindex unseres Kantons, aber auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den anderen Kantonen, speziell den erwartend tiefer ausfallenden Beiträgen der sogenannten Geberkantone. Die Befürchtungen haben sich wie eingangs erwähnt leider bewahrheitet und zwar in sehr massivem Ausmasse. Grundlage des Ressourcenausgleichs 2014 sind die Jahre 2008 – 2010.

Für die kommenden Jahre erwartet die Finanzkommission eine Seitwärtsentwicklung.

Kantonaler Steuerfuss

Zu langen und kontroversen Diskussionen hat die beabsichtigte Steuererhöhung um 0,2 Einheiten per 1.1.2014 geführt. Die Finanzkommission ist nicht grundsätzlich gegen eine Steuererhöhung, insbesondere auch im Hinblick auf die Mindereinnahmen aus dem Ressourcenausgleich Bund. Eine Mehrheit der Finanzkommission lehnte bei der Behandlung des ersten Voranschlagsentwurfes jedoch den Zeitpunkt per 1.1.2014 ab. Begründet wurde dies mit der Einschätzung, dass eine allfällige Steuererhöhung nur als letztes Mittel einzusetzen ist. Zuerst sind die Entlastungsmöglichkeiten detailliert und vorbehaltlos aufzuzeigen und mit dem Entlastungsprogramm zu koordinieren, erst dann ist die Frage einer Steuererhöhung zu beantworten.

Die vorerwähnten Erwägungen gelten grundsätzlich auch bei der Behandlung des zweiten Budgetentwurfes unverändert. Bei einer zeitlichen Verschiebung bzw. einem Verzicht auf Erhöhung des Steuerfusses besteht aber das Risiko, dass das Eigenkapital des Kantons per Ende 2014 unter die Schwelle von 10 Mio. Franken fällt. Dieser Wert ist in Anbetracht der diversen Unsicherheiten im Voranschlag 2014 für die Mehrheit der Finanzkommission schlicht zu riskant und nicht verantwortbar. Die Finanzkommission weist aber mit aller Deutlichkeit darauf hin, dass dies der Dringlichkeit und Notwendigkeit der Aufgabenüberprüfung 2015 keinen Abbruch tut.

Die Finanzkommission stimmt einer Erhöhung des Steuerfusses auf 3.2 Einheiten per 1.1.2014 bei Anwesenheit von sechs Mitgliedern mit 3 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung zu.



Investitionsrechnung 2014

In der Investitionsrechnung 2014 sind die HRM2 Effekte deutlich sichtbar. Sinngemäss gelten die bereits zum Thema Sachaufwand erwähnten Bemerkungen. Werden die HRM2 bedingten Verschiebungen von Unterhaltskosten im Umfange von rund 15 Mio. Franken aus dem Sachaufwand zum beantragten Investitionsvolumen von 24,435 Mio. Franken hinzugezählt, ergibt sich ein gesamthaftes Volumen von beinahe 40 Mio. Franken. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt nur mehr bei 6,3% (Berechnung nach alter Methode: 25,2 %). Dieses Investitionsvolumen erachtet die Finanzkommission insbesondere nach der Ausgliederung des Spitalverbundes und auch unter Berücksichtigung der Zunahme der Investitionen im Bereich ÖV als im langfristigen Mittel zu hoch.

C. Gesamtbeurteilung

Die eingangs beschriebene Ausgangslage stellte für die Erarbeitung des Voranschlags 2014 besonders hohe Herausforderungen. Einerseits wird der ohnehin schon dringende Handlungsbedarf durch die Mindereinnahmen aus dem Ressourcenausgleich Bund noch weiter verschärft, andererseits wird das Entlastungsprogramm erst ab 2015 seine Wirkung entfalten. Der Voranschlag 2014 unterstreicht die Notwendigkeit des Entlastungsprogrammes und der Aufgabenüberprüfung. Der laufende politische Prozess ist mit Nachdruck und Dringlichkeit durchzuführen. Mit Befremden musste die Finanzkommission zur Kenntnis nehmen, dass der Regierungsrat nicht bereits im kommenden Rechnungsjahr aktiv und energisch weitere Kosteneinsparungen forciert, sondern mit Hinweis auf die geplante Aufgabenüberprüfung weitere Zeit verstreichen lässt. Bereits zu viel Zeit ist verstrichen und Eigenkapital verbraucht. Die Finanzkommission erachtet es als notwendig, bereits im Voranschlag 2014 aktiv Sparmassnahmen zu nutzen und stellt in diesem Sinne den erwähnten Antrag zur Reduktion des Sachaufwandes.

Im Oktober 2013 hat der Regierungsrat die Finanzkommission detailliert über das geplante Vorgehen betreffend Aufgabenüberprüfung 2015 orientiert. Ebenfalls fand bereits eine Aussprache zwischen der Finanzkommission und dem externen Projektleiter statt. Die Finanzkommission durfte zur Kenntnis nehmen, dass der Regierungsrat diesbezüglich bereits grosse Anstrengungen unternommen hat und die Projektkonzeption einen erfolgsversprechenden Eindruck hinterlässt.



D. Anträge der Finanzkommission

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat

1. Im Rahmen des Voranschlags 2014 der kantonalen Verwaltung und der Kantonsschule Trogen für generelle Lohnerhöhungen zur Kompensation der höheren Beiträge an die Pensionskasse 0.4% und für strukturelle Lohnmassnahmen 0.1% der Lohnsumme zu bewilligen.
2. Den Voranschlag 2014 der Erfolgsrechnung unter dem Vorbehalt zu genehmigen, dass der Sachaufwand um 1,0 Mio. Franken gekürzt wird.
3. Das Investitionsbudget 2014 mit Nettoinvestitionen von Fr. 24'435'000.00 zu genehmigen.
4. Den Voranschlag 2014 und den dazugehörigen Anhang unter dem Vorbehalt zu genehmigen, dass der Sachaufwand um 1,0 Mio. Franken gekürzt wird.
5. Den kantonalen Steuerfuss von 3.0 auf 3.2 Einheiten zu erhöhen.

Im Namen der Finanzkommission des Kantonsrates

Reto Altherr, Präsident

Verteiler

Kantonsrat via Kantonskanzlei
Departement Finanzen, RR Köbi Frei
Mitglieder der Finanzkommission
Aktuar der Finanzkommission