



04.079

Finanzhaushaltsgesetz.**Totalrevision****Loi sur les finances de la
Confédération. Révision totale***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.05 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.06.05 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.09.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.10.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.10.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.10.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.10.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Hutter Markus (RL, ZH), für die Kommission: Formal hat sich die Finanzkommission während vier Tagen mit der Totalrevision des aus dem Jahre 1989 stammenden Finanzhaushaltsgesetzes auseinandergesetzt. Das Finanzhaushaltsgesetz ist aber nur die rechtliche Grundlage einer weit umfassenderen Reform des Rechnungswesens des Bundes. Dieser will sein Rechnungsmodell auf 2007 hin umstellen, was eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes notwendig macht.

Budgetierung, Buchführung und Rechnungslegung erfolgen neu einheitlich nach kaufmännischen Grundsätzen. Ein umfassendes Rechnungssystem muss nebst der Finanzierungssicht insbesondere auch die betriebliche Sicht berücksichtigen. Die Budgetierung, die Buchführung und auch die Rechnungslegung werden in der gesamten Bundesverwaltung und auf allen Stufen neu einheitlich und nach kaufmännischen Grundsätzen erfolgen. Die Rechnungslegung lehnt sich eng an ein international anerkanntes Regelwerk an, ohne diesen Standard integral zu übernehmen, und nähert sich gleichzeitig dem harmonisierten Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden an, womit eine deutliche Verbesserung der Vergleichbarkeit öffentlicher Haushalte im In- und Ausland erreicht werden kann.

Die Finanzkommission hat die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze als Teil der neuen Rechnungslegung eingehend diskutiert. In Bezug auf die Aktivierungsregeln, die Frage des Einbezuges von Informatiksoftware und militärischen Investitionen, die Bewertung der rund 2500 zivilen Liegenschaften und dann vor allem die Bewertung namhafter Beteiligungen des Bundes – wie beispielsweise an Swisscom, SBB, Post, Ruag oder Skyguide – braucht es noch weitere Abklärungen. Zur definitiven Eingangsbilanz 2007 wird ein ausführlicher Bericht mit der Rechnung 2006 in Aussicht gestellt, nach dem die Überführung der einzelnen Bilanzpositionen transparent nachvollzogen werden kann.

Die Finanzberichterstattung des Bundes wird im Grundaufbau den Gepflogenheiten der Privatwirtschaft angepasst, indem Rechnungsaufbau und Finanzberichterstattung der in der Privatwirtschaft gebräuchlichen Darstellung entsprechen. Das neue Rechnungsmodell mit seinem modularen Aufbau entspricht den spezifischen Informationsbedürfnissen der verschiedenen Anspruchsgruppen besser. Diese neue Berichtsform soll es den Mitgliedern des Parlamentes, den parlamentarischen Kommissionen, der Regierung und Verwaltung, den Medien und der Öffentlichkeit ermöglichen, sich rasch einen Überblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes zu verschaffen und bei Bedarf einfach auf detailliertere Information zugreifen zu können.

Zu den obersten verfassungsmässig verankerten Zielen der Finanzpolitik gehört, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. Die Schuldenbremse, die auch in der Kommissionsberatung Gegenstand umfassender Diskussionen war, legt die zulässige Entwicklung der ordentlichen Ausgaben





des Bundes in Abhängigkeit von den ordentlichen Einnahmen und der Konjunktur fest. Diese Regel bekräftigt die Tatsache, dass die Finanzierungsrechnung für die finanzpolitische Gesamtsteuerung auf Bundesebene nach wie vor das zentrale Steuerelement darstellt. Die mehrjährige Finanzplanung bildet im Rahmen der Gesamtsteuerung des Bundeshaushaltes ein unverzichtbares Instrument zur strategischen Steuerung nach Politikbereichen, Massnahmen und Programmen. Als eine Art Frühwarnsystem soll der Finanzplan aufzeigen, ob für geplante, politisch prioritäre Vorhaben insgesamt der entsprechende finanzpolitische Handlungsspielraum besteht, wohin sich der Bundeshaushalt bewegt und wie allenfalls gesteuert werden muss, um den Haushaltsgleichgewicht auf mittlere Sicht sicherzustellen. Angesichts der zunehmend dynamischer verlaufenden Entwicklung von Gesellschaft und Politik erhält die Finanzplanung einen immer höheren Stellenwert. Hier schlägt die Kommission vor, dass die Bundesversammlung den Finanzplan künftig genehmigt und nicht mehr lediglich zur Kenntnis nimmt.

Die Finanzkommission hat sich zudem eingehend mit der Stellung des Parlamentes im Rahmen des neuen Rechnungsmodelles befasst, also mit der Frage, ob künftig das Parlament mehr oder weniger Einflussmöglichkeiten auf Rechnung und Voranschlag des Bundes haben soll.

Zunächst ist das neue Rechnungsmodell ein deutlich transparenteres, umfassenderes und zuverlässigeres Informations- und Führungsinstrument des Parlamentes. Mit diesem Instrument und mit Hilfe des Legislaturfinanzplans kann das Parlament die mehrjährige Planung der Aufgaben und Finanzen vermehrt beeinflussen, so, wie es im Parlamentsgesetz vorgesehen ist. Das Parlament verfügt mit der Finanzierungs- und Mittelflussrechnung in Verknüpfung mit der Schuldenbremse über ein bewährtes und auf die Aufgabenstellung des zentralstaatlichen Transferhaushaltes optimal zugeschnittenes Instrument zur finanziellen Gesamtsteuerung, während die Erfolgsrechnungen der Verwaltungseinheiten die Grundlagen für den Haushaltvollzug und die finanzielle Führung auf Betriebsebene bilden. Die Kommission hat sich überzeugen lassen, dass die bisherigen Kompetenzen von Parlament und Bundesrat im Rahmen der Gesamtsteuerung weiterhin gewahrt bleiben. Zudem wäre eine allfällige Neuverteilung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen im Rahmen einer Revision des Parlamentsgesetzes anzustreben.

Die Finanzkommission hat sich im Laufe der Behandlung des Finanzhaushaltgesetzes auch mit den Möglichkeiten zur Verbesserung des Budgetierungs- und Budgetprozesses auseinander gesetzt. Zur Terminologie: Der Budgetierungsprozess findet in der Verwaltung statt, während der Budgetprozess die Phase der Beratungen des Budgets durch das Parlament umfasst. Dieser Budgetprozess in den Finanzkommissionen wird grundsätzlich nicht im Finanzhaushaltgesetz, sondern im Parlamentsgesetz geregelt. Will das Parlament hingegen Art und Umfang der relevanten Informationen ändern, muss es dies im Finanzhaushaltgesetz tun. Aus diesem Grund wird auch die ganze Frage der Terminierung des Budgets und des Budgetierungsprozesses heute jeweils in den dafür zuständigen Gesetzen getrennt geregelt. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass jenseits der formalen Regelung der benötigten Termine durch die zeitliche Vorverschiebung der materiellen Budgetentscheide die Aktualität der Zahlen beeinträchtigt werden könnte, was insbesondere für die Einnahmenschätzungen zutrifft.

Im Rahmen der vorgesehenen Gesetzesrevision erfolgt zudem die Verankerung der finanziellen Steuerung von Verwaltungseinheiten, welche mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden (Flag). Als organisatorische und führungsmässige Leitvorstellung des Bundesrates zur Verwaltungsführung richtet sich das Konzept Flag nach dem für die Bundesverwaltung entwickelten sogenannten Vierkreismodell des Bundes.

Die Finanzkommission ist nicht überzeugt von der Transparenz und der Leistungsbilanz der Flag-Ämter, und sie hat die Frage aufgeworfen, ob die politischen Entscheide auch wirklich am richtigen Ort gefällt werden. Der Bundesrat vertritt allerdings die Auffassung, dass das Parlament und seine Kommissionen im Rahmen des Konsultationsverfahrens für

AB 2005 N 209 / BO 2005 N 209

Flag-Leistungsaufträge bereits bisher substanzial auf die Leistungssteuerung haben Einfluss nehmen können und dies auch künftig tun können. Damit würden die dem Parlament zustehenden Oberaufsichtsfunktionen auch im Flag-Modell vollumfänglich gewährleistet. Die Überprüfung auf Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Einsatz von Ressourcen im Flag-Modell ist mit der Revision des Finanzhaushaltgesetzes also noch keinesfalls abgeschlossen.

Fragen stellen sich aber auch bezüglich des Vierkreismodelles. Deshalb hat die Kommission eine Motion eingereicht, welche einen Bericht des Bundesrates zu den Leitsätzen dieses Vierkreismodelles verlangt.

Das Eintreten auf die Vorlage war in der Finanzkommission unbestritten, weshalb sie auch einstimmig diesen Antrag gestellt hat. Hingegen wurde vorgängig von SVP-Vertretern der Antrag gestellt, die vorgesehene Beratungszeit zu verlängern und die Beratung im Nationalratsplenum erst in der Sommersession durchzuführen.



ren, um mit einer noch detaillierteren, eingehenderen Behandlung in der Finanzkommission der Komplexität des Sachverhaltes noch besser gerecht zu werden. Die Mehrheit der Kommission war aber der Ansicht, dass diese mit den umfangreichen Dokumentationen, den Referaten und dem externen Hearing über genügend Informationen verfüge, um über das Finanzhaushaltgesetz zu beschliessen. Deshalb soll der ursprüngliche Zeitplan, welcher eine Inkraftsetzung des revidierten Finanzhaushaltgesetzes auf den 1. März 2006 vorsieht, gültig bleiben.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Finanzkommission in diesem Sinne Eintreten auf die Vorlage.

Bugnon André (V, VD), pour la commission: C'est une refonte totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération qui vous est proposée aujourd'hui. En effet, la loi actuelle a été acceptée en 1989 et, même si elle n'a que seize ans d'existence, les exigences à l'égard de la comptabilité de la Confédération n'ont cessé depuis de s'accroître. De plus, diverses interventions parlementaires déposées sous forme de motions ou de postulats qui ont été acceptées par les chambres avaient pour but de demander au Conseil fédéral d'apporter diverses modifications en matière de présentation comptable et d'adapter le système comptable aux nouvelles formes de gestion décidées entre-temps, comme la gestion par enveloppes budgétaires et mandats de prestations, notamment.

Divers constats internes dans l'administration ont également poussé à proposer cette nouvelle législation en tenant compte des insuffisances remarquées au cours des années et de l'évolution dans les systèmes comptables des collectivités publiques sur le plan national et international.

Il en est ainsi pour ce qui concerne la recherche d'harmonisation des comptabilités publiques entre les cantons et la Confédération, pour permettre de répondre à certains objectifs recherchés par la Fédération internationale des experts comptables sur la question de l'harmonisation des comptabilités publiques. De même, dans la recherche d'une clarification des données statistiques internationales, de nouvelles exigences sont apparues, que ce soit sur le plan de la législation des pays européens ou pour s'adapter au manuel sur les statistiques des finances publiques édité par le FMI.

Le coeur de cette réforme, que l'on retrouve dans le texte de la loi, est constitué par le nouveau modèle comptable qui vise en priorité à accroître la transparence des finances de la Confédération.

L'orientation de la réforme du système comptable est fortement imprégnée par le standard généralement connu pour la présentation des comptes selon les normes édictées dans les International Public Sector Accounting Standards ou, autrement dit, les normes IPSAS. Toutefois, le Conseil fédéral proposait de ne pas mentionner dans la loi que l'établissement des comptes était régi par les normes IPSAS, mais par des normes généralement reconnues.

Souhaitant au maximum l'application des normes IPSAS, la commission vous propose d'introduire cette référence, tout en donnant au Conseil fédéral le droit d'y déroger, pour autant qu'il indique expressément dans l'annexe des comptes annuels ce qui l'a motivé pour ce faire.

La refonte de la loi sur les finances de la Confédération ne saurait toutefois n'être qu'une adaptation de la législation existante à des nouvelles normes internationales ou pour corriger quelques imperfections apparues dans le fonctionnement actuel. Elle apporte aussi des modifications importantes dans le domaine de la technique comptable, allant dans le sens d'objectifs souhaités par le Parlement et le Conseil fédéral, ou pour tenir compte de certaines modifications des formes comptables intervenues depuis 1989.

C'est pourquoi la future présentation comptable, pour autant que les c donnent leur aval à ce projet, apparaîtra lors du budget 2007, y inclus les composantes liées à la question du frein à l'endettement acceptées en votation populaire, ou celles liées à une présentation sur les principes d'une comptabilité commerciale. Le recours aux comptabilités analytiques donnera une meilleure vision par unité comptable en augmentant la transparence des coûts, permettant ainsi une meilleure lisibilité et un encouragement à la prise de conscience des coûts.

D'une façon générale, la comptabilité sera tenue de façon plus transparente. Le compte de financement plus lisible sera une aide importante pour fixer les priorités en matière de politique budgétaire et pour faire de la planification financière à moyen terme, alors que le compte de résultats permettra de présenter les diminutions et les accroissements périodiques, et d'obtenir une excellente vision du résultat patrimonial.

L'introduction depuis quelques années de la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires a permis d'augmenter la souplesse financière des unités administratives concernées, et offre une utilisation efficace des ressources. Ce système se prête ainsi à la mise en place d'une gestion budgétaire qui s'oriente davantage en fonction des prestations et des résultats qu'auparavant.

Toutefois, par diverses interventions, les Commissions des finances et de gestion du Conseil des Etats se sont demandé si le système mis en place pour la gestion des enveloppes budgétaires permettait réellement au Parlement d'exercer sa fonction de pilotage lors de l'élaboration des budgets.



Les modifications prévues sur ce chapitre dans la loi qui vous est proposée visent essentiellement à améliorer ladite fonction de pilotage. Ainsi, la partie explicative des enveloppes budgétaires annuelles devra indiquer les objectifs en matière de prestations sous-jacentes aux demandes de crédits. Les objectifs fixés par groupes de produits formeront des prescriptions contraignantes et se fondent sur des indicateurs mesurables. Le Parlement pourra ainsi décider des objectifs pour les coûts et recettes générés par des groupes de produits jugés importants sur le plan politique.

Pour le surplus, cette future présentation comptable ne sera pas seulement améliorée pour faciliter la technique comparative sur le plan statistique, ce qui du point de vue de l'analyse politique est déjà appréciable, mais aussi pour en améliorer la lisibilité et la transparence, de façon qu'elle soit accessible au plus grand nombre possible de personnes. Elle sera aussi et surtout améliorée pour permettre une meilleure gestion des deniers publics, en facilitant la présentation et la lecture des comptes, de façon que les responsables administratifs chargés de la surveillance de la gestion puissent intervenir rapidement pour effectuer les corrections qui s'imposent en cas d'évolution négative des dépenses, mais aussi pour qu'ils puissent effectuer une meilleure planification des engagements financiers nécessaires en tenant compte des directives du Conseil fédéral et des objectifs du frein à l'endettement.

Pour le Parlement, le nouveau modèle comptable apportera une meilleure connaissance de la gestion des finances fédérales par la reprise de la structure des comptes usuels de l'économie privée: une distinction claire entre la gestion globale des finances et la gestion de l'administration; la garantie d'une image fidèle de la situation financière de la Confédération grâce aux principes généralement reconnus de la présentation des comptes; ainsi qu'une meilleure

AB 2005 N 210 / BO 2005 N 210

transparence grâce au système modulaire de rapports à plusieurs niveaux. De plus, la comparabilité avec les comptes des autres collectivités publiques sera améliorée, de même que la vue d'ensemble sur l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération, par un compte annuel consolidé et un tableau des participations.

Les travaux de la commission: au cours d'une séance de deux jours consacrés principalement à l'information, la Commission des finances de notre conseil a entendu les explications détaillées du Conseil fédéral, de l'administration et des experts. A cette occasion, ses membres ont pu poser de nombreuses questions aux personnes qui ont élaboré les projets des nouvelles normes comptables et de la loi qui vous est proposée. Ils ont ainsi pu faire part de leur point de vue sur les projets concernés et de leurs critiques. Enfin, l'avis d'un expert neutre a été requis, permettant ainsi de pouvoir entendre le point de vue de quelqu'un de totalement extérieur par rapport à ceux qui ont contribué à peaufiner le projet.

Après avoir, lors d'une seconde séance, entendu l'expert susmentionné, la commission a mené un débat d'entrée en matière sur le projet de loi proposé, à l'issue duquel elle est entrée en matière, à l'unanimité. Comme cela a été dit par mon préopinant, une proposition a été faite pour retarder la discussion, visant à obtenir des informations complémentaires, mais cette proposition n'a pas été retenue.

Au cours de la discussion par article, la commission a apporté de nombreuses modifications à la loi, notamment pour renforcer l'influence du Parlement dans différents domaines, comme l'approbation des crédits urgents. Ainsi, la majorité de la commission demande que, lorsqu'un projet urgent ne peut être ajourné, les crédits d'engagements ou de paiements nécessaires puissent être désormais approuvés par la Délégation des finances, si leur montant est inférieur à 0,5 pour cent des recettes inscrites au budget de l'année en cours. Si le crédit demandé dépasse cette limite, il incombera à l'Assemblée fédérale de trancher. Une minorité demande de s'en tenir au projet du Conseil fédéral qui souhaite une plus grande liberté en la matière.

Plus loin, la commission souhaite qu'à l'avenir le Parlement ne puisse plus simplement prendre acte du plan financier ou le refuser le cas échéant, mais que celui-ci puisse être soumis au Parlement pour approbation, conjointement avec le budget. D'autres modifications ou compléments au texte de base sont encore proposés par la commission et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion par article.

La plupart des propositions examinées par la commission ont été acceptées par elle après un débat sur chaque article concerné. Toutefois, certaines propositions sont combattues par une minorité de la commission. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces diverses propositions de minorité pendant la discussion par article.

Concernant les conséquences financières, il est clair que tous ces éléments n'ont pas été gratuits, puisque les coûts totaux pour l'élaboration et la mise en oeuvre du nouveau mode de comptabilité avoisinent les 48 millions de francs. Ce montant inclut les prestations externes de conseil et d'informatique ainsi que les investissements dans le matériel et les logiciels, mais non les charges liées aux quelque 120 personnes/année requises dans l'administration pour le projet. Le calcul ne tient pas non plus compte des frais de réaménagement informatique



de l'administration fédérale, frais qui seront financés par les budgets ordinaires. Donc, c'est quand même un montant important qui a été investi pour présenter cette nouvelle forme de comptabilisation et le projet de loi qui vous est soumis maintenant.

Au vote sur l'ensemble, le projet de loi qui vous est proposé a été accepté par 19 voix contre 1 et 1 abstention. C'est pourquoi nous vous demandons, au nom de la commission, d'entrer en matière et, pour autant que ce projet ne soit pas trop malmené au cours du débat qui va suivre, de l'accepter au vote sur l'ensemble.

Cette nouvelle loi amènera également une modification de la loi sur le Parlement. Nous le verrons lors de la discussion par article.

Et, pour le surplus, la commission, par 14 voix et 6 abstentions, vous propose d'accepter une motion demandant au Conseil fédéral de présenter un projet précisant les principes directeurs du modèle dit des "quatre cercles"; nous y reviendrons également en temps voulu, lors de la discussion sur la motion.

Je vous encourage donc à entrer en matière et à adopter le projet à l'issue de la discussion par article.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

AB 2005 N 211 / BO 2005 N 211