

Teil D Finanzentwicklung

Würdigung der Zielerreichung für den Rechenschaftsbericht 2004 - 2007

Kommentar zum Finanzplan 2005-2008

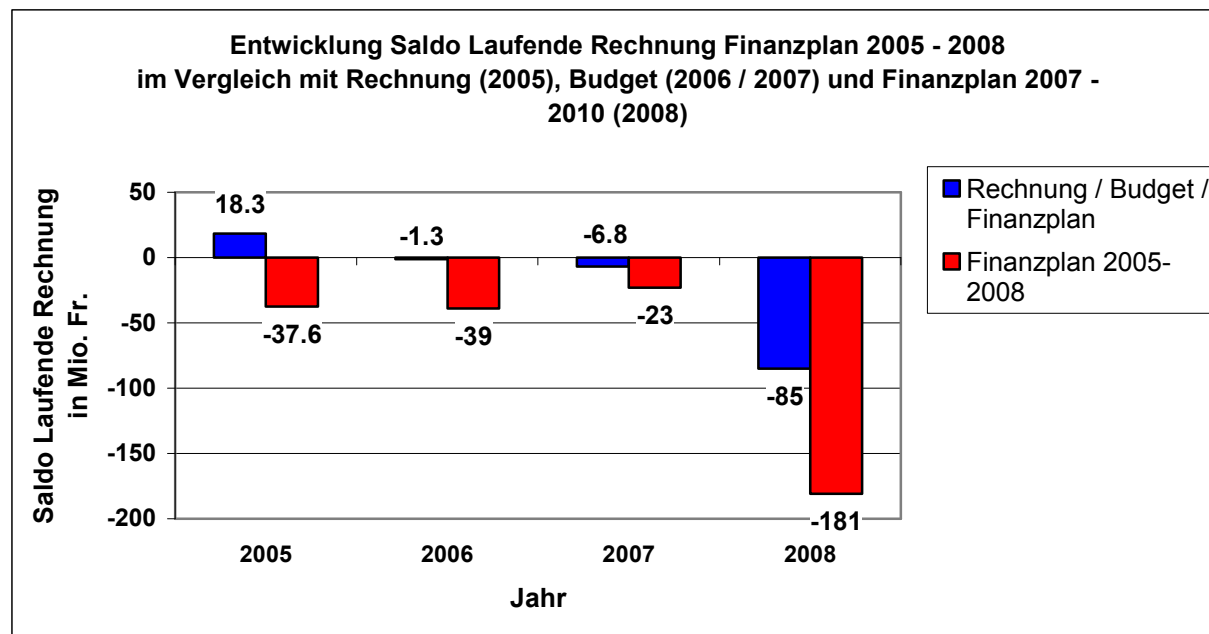
Mit dem Regierungsprogramm 2004 - 2007 wurde der Finanzplan 2005 - 2008 genehmigt. Die nachfolgende Kommentierung der Kantonsfinanzen nimmt daher Bezug auf die Periode 2005 - 2008. Dabei wird der Finanzplan mit der Rechnung 2005, den Budgets 2006 und 2007 sowie mit dem Finanzplanjahr 2008 des aktuellen Finanzplanes (2007 - 2010) verglichen.

Finanzielle Entwicklung

Dank der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) konnten im Finanzplan 2005 - 2008, im Vergleich zu den entsprechenden Prognosen des Vorjahres, für die ersten drei Finanzplanjahre relativ moderate Defizite von 38, 39 resp. 23 Mio. Franken ausgewiesen werden. Für das letzte Finanzplanjahr 2008 wurde aber eine markante Zunahme des Aufwandüberschusses auf 181 Mio. Franken prognostiziert. Aus der nachfolgenden Abbildung 1 geht hervor, dass die Entwicklung besser verlaufen ist resp. verläuft, als dies im Finanzplan prognostiziert wurde. Statt prognostizierter Defizite im Bereich von 23 - 39 Mio. Franken konnte 2005⁵ ein positiver Abschluss und für die Jahre 2006 und 2007 nahezu ausgeglichene Budgets vorgelegt werden. Das Finanzplanjahr 2008 weist aktuell noch ein Defizit von 85 Mio. Franken aus, was gegenüber der früheren Einschätzung im Finanzplan 2005 - 2008 eine Reduktion von 96 Mio. Franken bedeutet.

⁵ Die Jahresrechnung 2005 war stark durch zahlreiche Sonderfaktoren beeinflusst, wie etwa die Auszahlung der überschüssigen Goldreserven der SNB oder die Verbuchung von Steuereinnahmen aus Vorjahren infolge Umstellung auf NEST. Für die Beurteilung der finanziellen Entwicklung wird deshalb in den folgenden Abschnitten für das Jahr 2005 jeweils vom operativen Ergebnis ausgegangen.

Abbildung 1: Entwicklung Saldo der Laufenden Rechnung

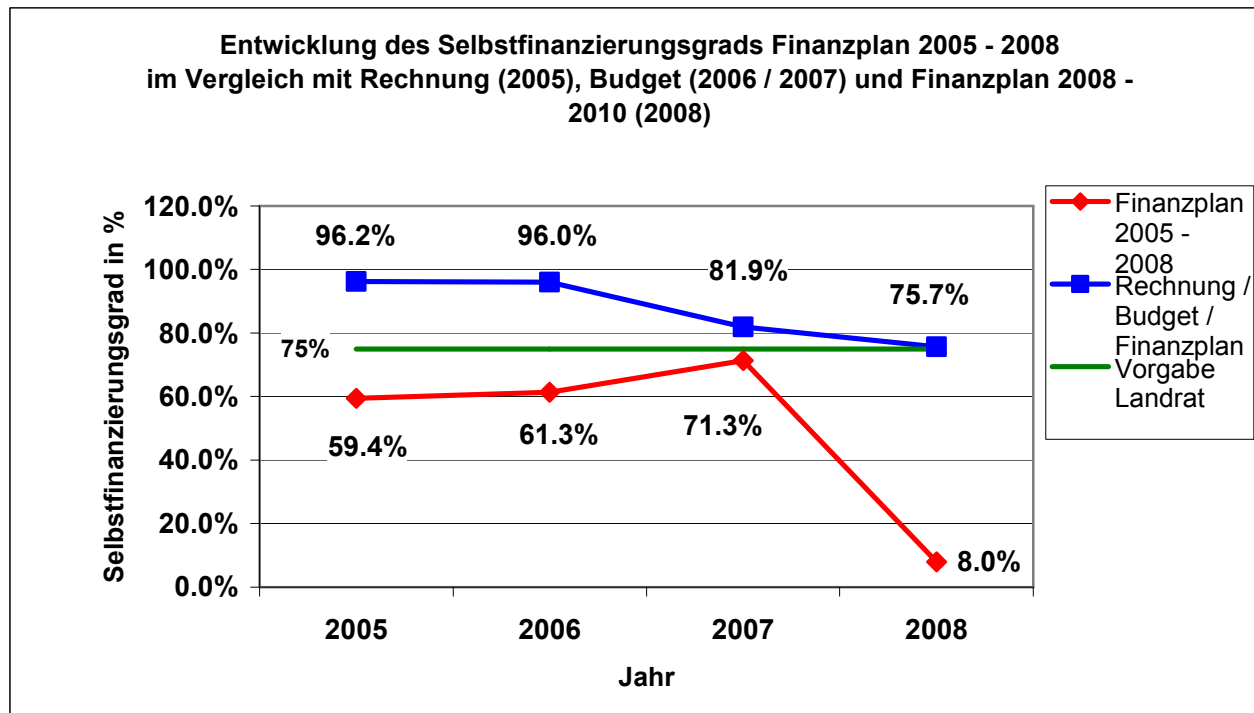


Die günstige Entwicklung der Laufenden Rechnung schlägt sich auch im Selbstfinanzierungsgrad nieder (Abbildung 2), dessen Entwicklung wesentlich positiver verläuft als im Finanzplan 2005 - 2008 angenommen. Dabei ist zu beachten, dass die ab Budget 2006 vorgenommene Senkung des Nettoinvestitionsplafonds⁶ auf ein Niveau von 110 - 115 Mio. Franken mit zur Verbesserung des Selbstfinanzierungsgrads beigetragen hat. Im Finanzplan 2005 - 2008 wurde von Nettoinvestitionen im Umfang von 150 Mio. Franken ausgegangen.

Mit dem Regierungsprogramm hat der Landrat beschlossen, dass im mehrjährigen Durchschnitt der jeweiligen Finanzplanungsperiode ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 75 Prozent zu erreichen sei. Nach aktueller Einschätzung (R2005, B2006, B2007, FP2008 aktuell) ergibt sich für die Periode 2005 - 2008 ein mehrjähriger Durchschnitt von 87.4 Prozent. Die Vorgabe des Landrates wird somit deutlich übertroffen.

⁶ Die Senkung erfolgte aufgrund der Entlastung der Investitionsrechnung durch den Transfer der Investitionsbeiträge in die Laufende Rechnung sowie durch die zunehmende Spezialfinanzierung von Investitionsvorhaben.

Abbildung 2: Entwicklung Selbstfinanzierungsgrad



Der Effekt von GAP

Wie notwendig die Generelle Aufgabenüberprüfung war, zeigt die nachfolgende Abbildung 3, in welcher die finanzielle Entwicklung 2005 - 2008 aufgezeigt ist, wenn keine Entlastung des Haushaltes durch GAP stattgefunden hätte. Ohne GAP wären die Kantonsfinanzen ab 2006 in die tiefroten Zahlen gerutscht. Statt ausgeglichener Budgets in den Jahren 2006 bis 2007, hätte der Regierungsrat Voranschläge mit Fehlbeträgen von 76 Mio. Franken resp. 97 Mio. Franken vorlegen müssen und die Perspektiven für das Jahr 2008 wären beunruhigend düster.

Ein analoges Bild zeigt sich beim Selbstfinanzierungsgrad (Abbildung 4). Ohne die Entlastung aus der GAP hätte eine laufende, drastische Verschlechterung des Selbstfinanzierungsgrads in Kauf genommen werden müssen. Im Jahr 2008 wäre gar ein negativer Selbstfinanzierungsgrad zu verzeichnen. Ohne GAP ergäbe sich für Finanzplanperiode ein durchschnittlicher Selbstfinanzierungsgrad von nur rund 28 Prozent, was weit unterhalb der Zielvorgabe des Landrates liegt.

Abbildung 3: Einfluss der GAP auf die Entwicklung des Saldos der Laufenden Rechnung

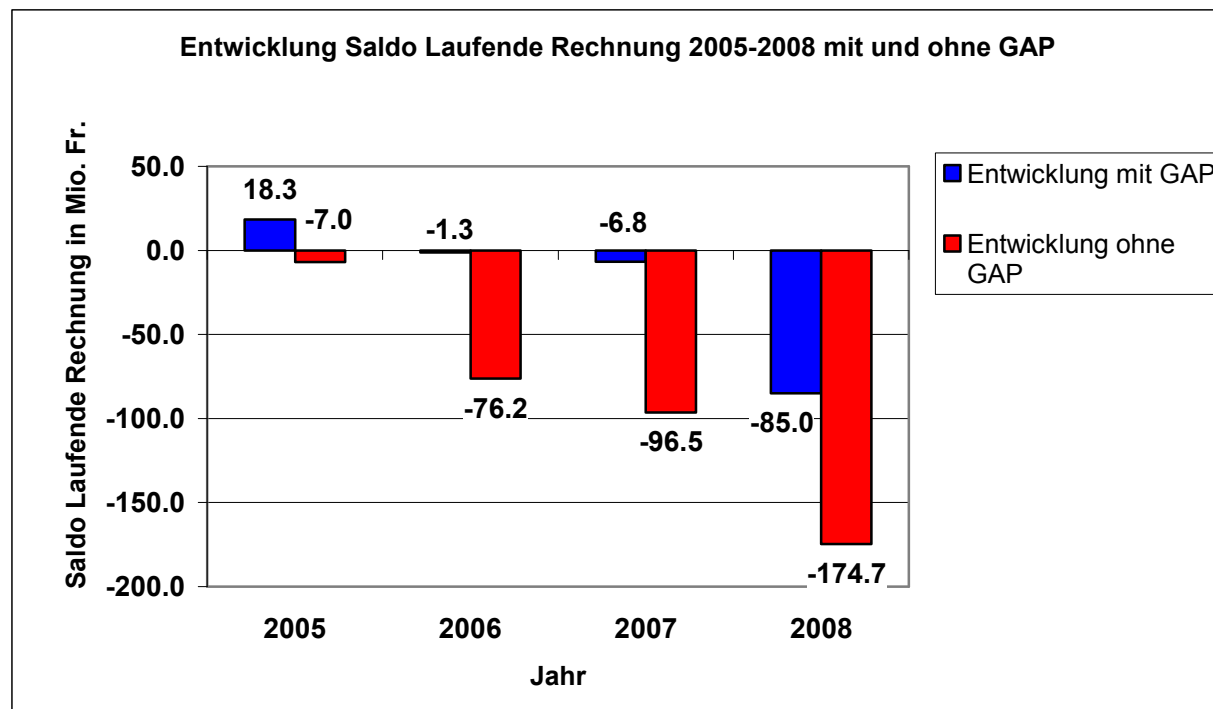
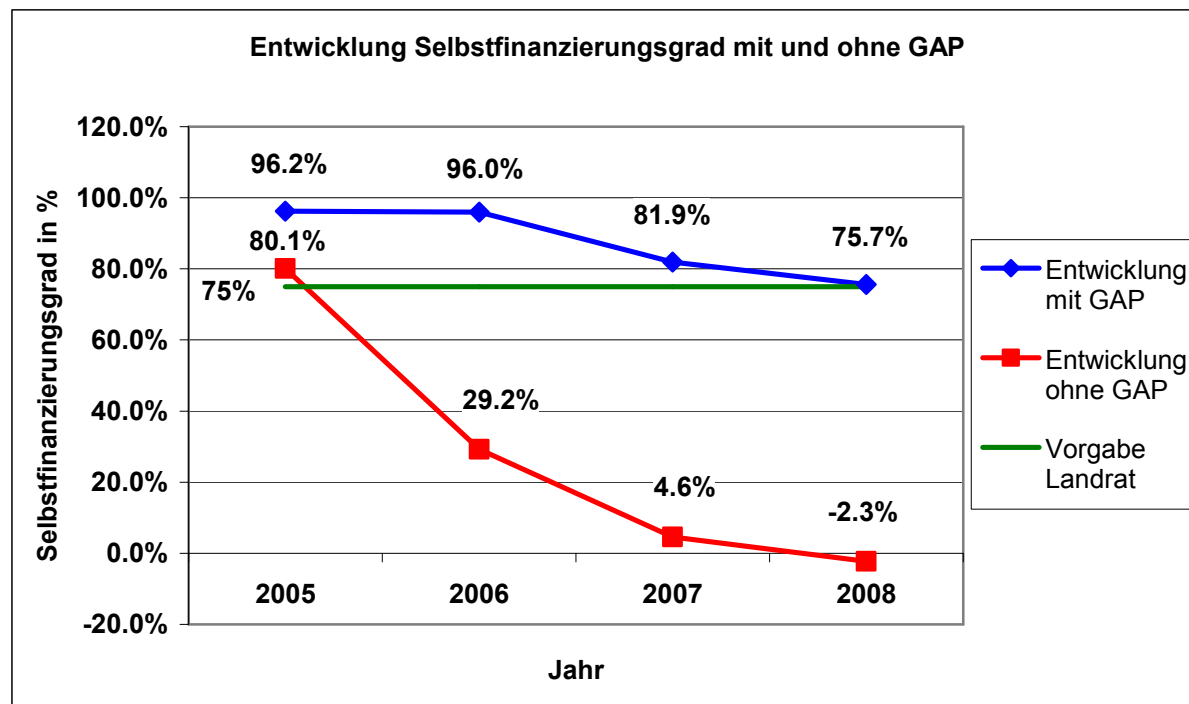


Abbildung 4: Einfluss der GAP auf die Entwicklung des Selbstfinanzierungsgrads



Grosse Abweichungen vom Finanzplan 2005 - 2008

Im Finanzplan ist die finanzielle Entwicklung des Kantons auf dem Stand des zum Erarbeitungszeitpunkt verfügbaren Wissens möglichst realitätsnah abgebildet. Sowohl auf der Aufwand- als auch auf der Ertragsseite ist der Finanzplan jedoch mit zahlreichen Unsicherheiten verbunden. Dies gilt umso mehr, je weiter der Prognosezeitpunkt vom Zeitpunkt der Finanzplanerarbeitung entfernt liegt. Es liegt daher in der Natur der Finanzplanung, dass sich zwischen prognostizierter und effektiver Entwicklung des Kantonshaushaltes Abweichungen - wie in Abbildung 1 ersichtlich - ergeben. Im Folgenden sind die bedeutendsten Abweichungen vom Finanzplan 2005 - 2008 erläutert.

Die nachfolgenden Tabellen 1 und 2 zeigen die dem Finanzplan 2005 - 2008 zugrunde gelegten wirtschaftlichen Eckdaten im Vergleich mit den Werten resp. Prognosen aus heutiger Sicht.

Tabelle 1: Kennzahlen der wirtschaftlichen Entwicklung

BIP real (in Prozent)	2005	2006	2007	2008
Prognose Finanzplan 2005 - 2008 ⁷	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%
Aktuelle Werte / Prognose ⁸	1.9%	2.7%	1.8%	1.8%

Daraus geht hervor, dass 2005 und insbesondere im Jahr 2006 das im Finanzplan prognostizierte Wirtschaftswachstum deutlich übertroffen wurde. Demgegenüber liegen die aktuellen Aussichten für die Jahre 2007 und 2008 leicht unter den Erwartungen des Finanzplanes.

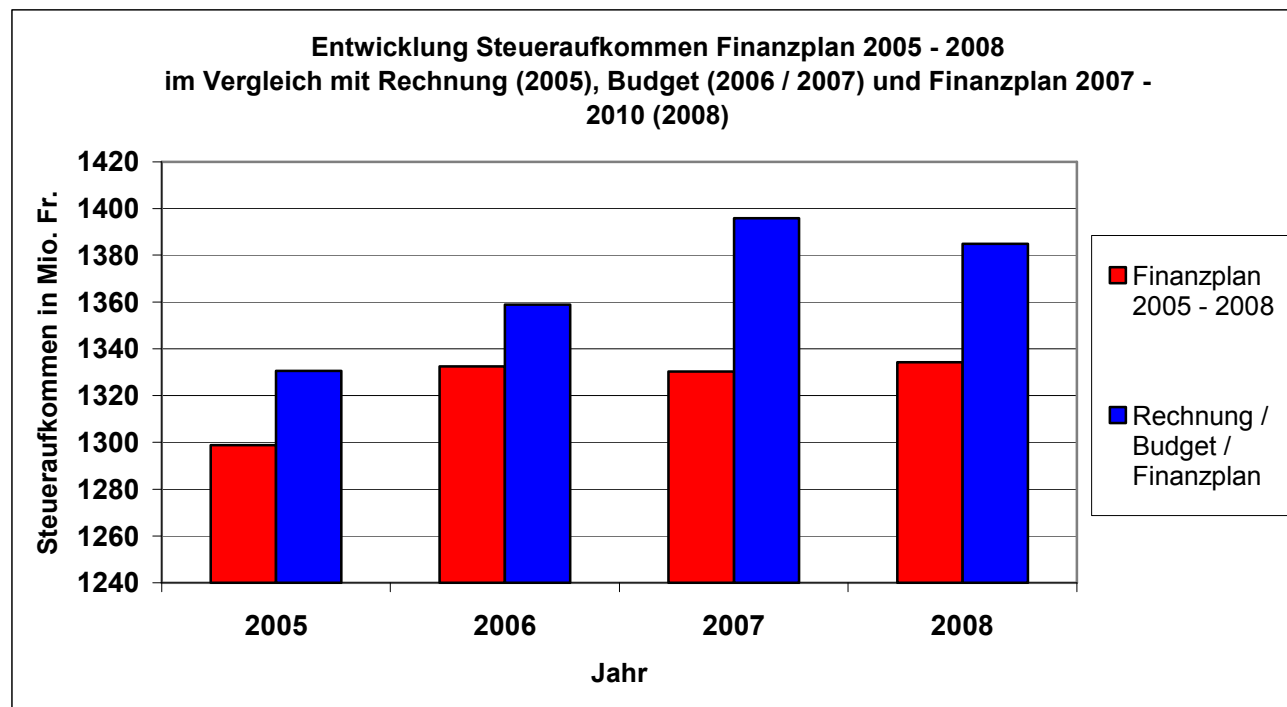
Wie der Abbildung 5 zu entnehmen ist, schlägt sich die günstigere wirtschaftliche Entwicklung auch bei den Steueraufkommen nieder. Nahezu alle Steuerarten - auch diejenigen, die nicht an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt sind - haben sich besser entwickelt als erwartet. Einzig bei der Grundstückgewinnsteuer haben sich die Prognosen im Finanzplan 2005 - 2008 als zu optimistisch erwiesen. Bei der Beurteilung der Abbildung 5 gilt es zu berücksichtigen, dass folgende Sondereffekte die Entwicklung des Steueraufkommens beeinflussen:

- Von den über den Finanzplanerwartungen liegenden Steuererträgen in den Jahren 2006-2008 resultieren 18, 20, resp. 21 Mio. Franken aus der Aufhebung des Verkehrssteuer-Rabattes. Die Aufhebung des Rabattes, dessen Erträge in den Fonds zur Finanzierung der H2 fliessen (saldoneutral), war zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Finanzplanes 2005 - 2008 noch nicht geplant und ist daher in der damaligen Prognose nicht berücksichtigt.
- In der zweiten Hälfte der Finanzplanperiode kommen die beiden erwähnten Steuerreformprojekte zum Tragen. Ab 2007 fallen durch die steuerliche Entlastung von Familien und tiefen Einkommen sowie die Umsetzung des BGE vom 27. Mai 2005 (Erhöhung Eigenmietwert und Aufhebung Mietkostenabzug) Mindererträge von 40 Mio. Franken an. Der Finanzplan 2005 - 2008 war diesbezüglich zu optimistisch und rechnete lediglich mit Einnahmenausfällen von 30 Mio. Franken. Für das Jahr 2008 ist die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform mit Ertragsausfällen von 53 Mio. Franken geplant. Auch dieses Vorhaben wurde im Finanzplan 2005 - 2008 mit damals prognostizierten Mindereinnahmen von nur 30 Mio. Franken stark unterschätzt.

⁷ Stand August 2004 (Zeitpunkt Budgetvorlage 2005 mit Finanzplan 2005 - 2008).

⁸ Stand August 2006 (Zeitpunkt Budgetvorlage 2007 mit Finanzplan 2007 - 2010).

Abbildung 5: Entwicklung des Steueraufkommens



Nach aktuellem Kenntnisstand fällt die Teuerungsentwicklung moderater aus, als in den dem Finanzplan 2005 - 2008 zugrunde gelegten Prognosen. In den Jahren 2005 und 2006 liegt die Teuerung um 0.2 - 0.3 Prozentpunkte unter der damaligen Vorhersage. Für die Jahre 2007 und 2008 wird aktuell mit einer um 0.6 - 0.7 Prozentpunkte tieferen Teuerung gerechnet.

Tabelle 2: Entwicklung der Teuerung.

Teuerung (in Prozent)	2005	2006	2007	2008
Prognose Finanzplan 2005 - 2008 ³	1.3%	1.5%	1.7%	1.7%
Aktuelle Werte / Prognose ⁴	1.0%	1.3%	1.0%	1.1%

Als messbare Grösse schlägt sich die Teuerung durch den Teuerungsausgleich⁹ im Personalaufwand nieder. Aufgrund der aktuellen Einschätzung der Teuerungsentwicklung fallen die kumulierten Kosten für die Periode 2005 - 2008 für den Teuerungsausgleich um ca. 30 Mio. Franken tiefer aus als im Finanzplan 2005 - 2008 prognostiziert wurde.

Des Weiteren sind folgende grösseren Abweichungen zwischen Finanzplan 2005-2008 und effektiver Entwicklung aufzuführen:

- Der Finanzplan 2005 - 2008 ging von einer kumulierten Entlastung durch die GAP - entsprechend dem damaligen Stand des Projektes - bis ins Jahr 2007 von insgesamt 142 Mio. Franken aus. Aus heutiger Sicht ist bekannt, dass sich diese Annahme als zu optimistisch erwiesen hat. Das kumulierte Entlastungsvolumen in der Betrachtungsperiode beläuft sich auf 89.7 Mio. Franken.
- Per 2006 wurde der Finanzkraftindex des Kantons Basel-Landschaft von 116 auf 109 Punkte zurückgestuft. Die daraus resultierende nachhaltige Entlastung der Laufenden Rechnung im Umfang von rund 25 Mio. Franken war zum Zeitpunkt der Finanzplanerarbeitung noch nicht bekannt und blieb daher unberücksichtigt.
- Mit der Budgetierung 2006 wurden die zuvor in der Investitionsrechnung budgetierten Investitionsbeiträge in die Laufende Rechnung transferiert. Die resultierende, nachhaltige Belastung der Laufenden Rechnung von rund 30 Mio. Franken war im Finanzplan 2005 - 2008 nicht berücksichtigt.
- Der Finanzplan 2005 - 2008 ist von einer Umsetzung der 2. KVG-Teilrevision ab dem Jahr 2006 ausgegangen. Hierfür wurden im Finanzplan bis 2008 kumulierte Aufwendungen von 32 Mio. Franken eingestellt. Bekanntlich wurde das Vorhaben auf der Traktandenliste der eidgenössischen Räte laufend verschoben. Aktuell wird die 2. KVG-Teilrevision per 2008 mit einer Zusatzbelastung von 10 Mio. Franken erwartet.
- Aufgrund des damaligen Standes der Globalbilanz wurde im Finanzplan 2005 - 2008 die dauerhafte Belastung der Kantonsfinanzen durch den NFA 2008 mit 45 Mio. Franken berücksichtigt. Nach gegenwärtigem Kenntnisstand wird der Kanton durch die Umsetzung der NFA lediglich mit 15 Mio. Franken belastet. Ferner waren im Finanzplan 2005 - 2008 60 Mio. Franken Aufwand für die im Zusammenhang mit der NFA geplante, entschädigungslose Übertragung der Nationalstrassen an den Bund eingerechnet. Mit der Rechnung 2005 wurden jedoch die hierfür erforderlichen Mittel zurückgestellt, so dass die Übertragung im Jahre 2008 saldoneutral erfolgen kann.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass der Finanzplan die unbeeinflusste Entwicklung von Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung aufzeichnet. Die im Finanzplan berücksichtigten Vorhaben sind daher nicht priorisiert. Die Priorisierung und die Posteriorisierung erfolgt jeweils erst im Rahmen des Budgetierungsprozesses für das jeweilige Budgetjahr. Diese Charakteristik der Abfolge der Planungsschritte ist eine weitere Abweichungsursache. So hat beispielsweise die Posteriorisierung von Vorhaben, die im Finanzplan 2005 - 2008 eingestellt waren, wie etwa die Folgeplanung II Psychiatrie (10.8 Mio. Franken) oder die Umsetzung von Internet Sek I (4.3 Mio. Franken), nicht unwesentlich zu den ausgeglichenen Budgets der Jahre 2006 und 2007 beigetragen.

⁹ Jeweils bemessen anhand des Oktober-Index⁹, welcher von den in Tabelle 2 angegebenen Werten für die Jahresteuern abweichen kann.

Mit der Posteriorisierung wurde der notwendige, zusätzliche Handlungsspielraum geschaffen, um neue, dringliche Vorhaben, die im Finanzplan nicht berücksichtigt waren, umzusetzen. Beispielhaft aufzuführen wären etwa die Euro 08 (rund 5 Mio. Franken), die Umsetzung der 50-Stunden-Woche für Oberärzte (rund 4 Mio. Franken) oder der Vollzug des neuen Familienzulagengesetzes (rund 4 Mio. Franken).