

Ausrichtung NFA SO

Arbeitspapier Auszug aus Vorstudie

4. Juni 2010

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Ressourcenausgleich	2
Lastenausgleich in der Bildung.....	3
Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“	6
Kantonsstrassenbau.....	7

Ressourcenausgleich

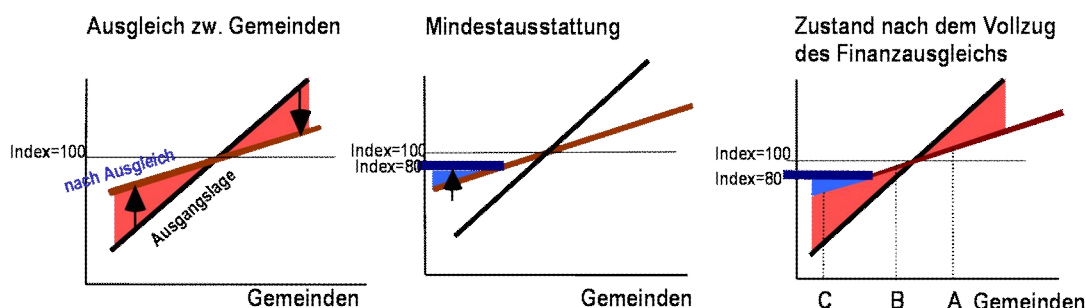
Gründe für Reformbedarf

- Umwandlung des heute bestehenden direkten Finanzausgleichs in einen Ressourcenausgleich, da die NFA eine **Trennung von Ressourcen und Lasten** vorsieht.
- Der **Steuerbedarf** wird sehr differenziert ermittelt. Allerdings ist die Ermittlung entsprechend komplex und wenig transparent hinsichtlich der Wirkungsweise.
- Die **Verknüpfung** des Kantonsbeitrags und den Gesamtmitteln der ressourcenstarken Gemeinden ist eine Schwäche des heutigen Systems und sollte aufgehoben werden.

Ausrichtung

Der direkte Finanzausgleich soll zukünftig nach Vorbild NFA nur noch den Ressourcenausgleich umfassen, mit einer horizontalen Ausgleichskomponente (Ausgleich zwischen den Gemeinden) und einer vertikalen Ausgleichskomponente („Mindestausstattung“, ressourcen-schwächste Gemeinden werden mit einem Kantonsbeitrag unterstützt).

Grafik 1: Schematische Darstellung eines Ressourcenausgleichs mit horizontaler und vertikaler Komponente



Der Steuerbedarf als Lastenkomponente wird fallen gelassen (Trennung Ressourcen- und Lastenaspekt). Durch diesen Wegfall fällt auch die spezielle Regelung bei den Städten Olten, Solothurn und Grenchen weg. Daher ist zu prüfen, inwiefern und in welchem Ausmass zukünftig die Zentrumslasten dieser drei Städte berücksichtigt werden sollen:

- **Variante 1:** Zentrumslastenausgleich durch Reduktion der relevanten Steuerkraft
- **Variante 2:** Effektive Bestimmung der Zentrumslasten und deren Abgeltung

Lastenausgleich in der Bildung

Gründe für Reformbedarf

- Der **Auslöser** für diese Reform ist die fehlende NFA-Kompatibilität der heutigen steuerkraftabhängigen Kantonsbeiträge.
- Im InterComuna-Bericht wurde die Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe I) vorgeschlagen.

Ausrichtung

a) Extremvariante A Gemeinden: Kantonsbeiträge abschaffen

Die „Extremvariante A Gemeinden“ würde bedeuten, dass die Gemeinden die gesamten Besoldungskosten tragen. Unterschiede in der Schülerdichte und den schulischen Folgekosten einer unterschiedlichen Sozialbelastung würden bei den Gemeinden bleiben. Die starke horizontale finanzausgleichende Wirkung ginge verloren. Daher wäre eine horizontale Kompensation (Element E, siehe unten) als Ergänzung zu prüfen. Die starke vertikale Verschiebung wäre durch Element G (siehe unten) auszugleichen.

b) Variante B: Festlegung von fixen Kantonsbeiträgen (fixer Prozentanteil an Kosten)¹

Mit der „Festlegung von fixen Kantonsbeiträgen“ entfielen die Abhängigkeit von der Steuerkraft, und die NFA-Kompatibilität wäre hergestellt. Eine Solidaritätskomponente bleibt erhalten: Gemeinden mit hohen Schüleranteilen und damit höheren Besoldungskosten für Lehrpersonen erhalten pro Kopf der Bevölkerung höhere Beiträge. Es geht aber auch hier ein grosser Teil der horizontalen finanzausgleichenden Wirkung verloren, die durch Element E abzufedern wäre.

c) Variante C: Festlegung von Schülerpauschalen²

In der Variante „Festlegung von Schülerpauschalen“ werden pro Schüler/in (differenziert nach Schulstufe) Kantonsbeiträge ausgerichtet. Als zusätzliche Elemente sind denkbar:

¹ Vgl. die Überlegungen des Kantons zum Modell PROMOD (Prozentmodell): Gemäss diesem Modell wird an alle Gemeinden derselbe Prozentsatz an die subventionsberechtigten Lehrerbesoldungssumme ausgerichtet.

² Vgl. die Überlegungen des Kantons zum Modell SPOIN (Schülerpauschalmodell ohne Infrastruktursockelbeitrag): Gemäss diesem Modell werden Schülerpauschalen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Schülertypen,

- Der Kanton übernimmt einen Teil der Besoldungskosten vorab (z.B. 30%) und vergütet den Rest des Kantonsanteils in Form von Schülerbeiträgen. Mit dem Kantonsanteil wäre eine Solidaritätskomponente für Gemeinden mit hohen Besoldungskosten pro Schüler/in enthalten.
- Der Kanton verrechnet den Gemeinden nicht die effektiven Besoldungskosten, die u.a. vom Alter und evtl. auch von den Krankheitstagen der Lehrkräfte abhängen, sondern einen Durchschnittsbetrag pro 100%-Pensum.

Frühere Berechnungen des Kantons zeigen, dass der Wechsel zu Schülerpauschalen deutliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte hat (je nach Gemeinde positive oder negative). Diese betreffen sowohl die finanzstarken wie die finanzschwachen Gemeinden. Auch hier geht daher ein grosser Teil der horizontalen finanzausgleichenden Wirkung verloren, die durch Element E abzufedern wäre.

d) Extremvariante D Kanton: Kantonalisierung

Wenn der Kanton die gesamten Besoldungskosten übernimmt, entfällt die Problematik der horizontalen Umverteilung. Es müsste ein vertikaler Ausgleich (Element G) hinzukommen. Die Steuerung der Gemeinden würde sich primär auf den operativen Lehrbetrieb beschränken.

e) Element E: Horizontale Kompensation

In den Varianten A bis C kann die bisherige finanz- und lastenausgleichende Wirkung über die Erhöhung des Volumens des künftigen Ressourcenausgleichs (bisher: direkten Finanzausgleich) oder einen spezifischen Lastenausgleich Bildung (Schulsoziallastenindex) erreicht werden.

- Eine Erhöhung des Ausgleichsvolumens im Ressourcenausgleich ist denkbar (wenn die Verknüpfung des Kantonsbeitrags mit Beiträgen der finanzstarken Gemeinden gelöst wird).
- Die horizontale Kompensation kann auch über einen spezifischen Lastenausgleich Bildung basierend auf einen Soziallastenindex erreicht werden. In die Berechnung dieses Index fliessen die für die unterschiedlichen Lasten der Schule verantwortlichen Parameter wie z.B. Schülerstruktur (Ausländeranteil) wie auch generelle Faktoren ein wie z.B. Arbeitslosenquote. Ebenfalls berücksichtigt werden können räumliche Aspekte über Faktoren wie Schülerdichte (pro Fläche). Die Erarbeitung der kostentreibenden Faktoren kann über ein ökonometrisches Modell erfolgen ("Welche Faktoren erklären die Kostenunterschiede pro Schüler am besten?").

der durchschnittlichen Klassengrösse, der Altersstruktur der Lehrer und des Angebots für Schüler nicht deutscher Muttersprache ausgerichtet.

f) Element F: Berücksichtigung der möglichen Kantonalisierung der Oberstufe (Sekundarstufe I)

Bei den Varianten A bis C ist eine mögliche Kantonalisierung der Oberstufe, wie sie im Rahmen des InterComuna-Berichts als Ausrichtung erarbeitet wurde, zu prüfen.

g) Element G: Vertikaler Ausgleich (bei Extremvarianten A bzw. D)

Vertikale Verschiebungen (d.h. Verschiebungen in der Gesamtbelastung der Gemeinden versus Belastung des Kantons) können auf verschiedene Weise kompensiert werden:

- Durch Lastenverschiebungen in anderen Sektoren
- Durch ein besonderes Ausgleichsgefäss, z.B. über Pro-Kopf-Beiträge der Gemeinden
- Durch eine Steuerbelastungsverschiebung (z.B. erhöht der Kanton seinen Steuerfuss, während die Gemeinden ihren Steuerfuss – unter sonst gleichen Umständen – im gleichen Ausmass senken; dies hiesse, dass die Gemeinden Steuersubstrat an den Kanton abgeben – oder umgekehrt).

Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“

Gründe für Reformbedarf

Im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“ (nach § 55 Abs. 1 Sozialgesetz) sind die Anreizmechanismen einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Ausrichtung

Gemäss Information des Amtes für soziale Sicherheit sind viele mögliche Ausrichtungen in Vorjahren bereits intensiv diskutiert und verworfen worden, wie die Kantonalisierung gewisser Aufgaben im Lastenausgleich „Soziale Bedarfsleistungen der Einwohnergemeinden“, die Aufteilung der Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden sowie ein Selbstbehalt als Anreizmechanismus mit Abfederung.

Es wird daher vorgeschlagen, die Idee eines **Bonus-Malus-Systems als Anreizmechanismus** weiter zu verfolgen: Diese Forderung entspricht auch § 55 Absatz 7 des Sozialgesetzes, wonach der Regierungsrat den Verteilschlüssel ergänzen kann, um für die Einwohnergemeinden und die Sozialregionen Anreize für eine effizientere Organisation der dem Lastenausgleich unterliegenden Aufgaben zu schaffen. Das heisst, effiziente Gemeinden erhalten einen Bonus, besonders ineffiziente einen Malus: In einem solchen System wird untersucht, wie stark die Sozialausgaben pro Einwohner von verschiedenen exogenen Faktoren (z.B. Arbeitslosenquote etc.) abhängen. Dabei werden je Gemeinde Sollkosten ermittelt und auf dieser Basis wird analysiert, welche Gemeinden im zu definierenden Bonusbereich (deutlich unterhalb der Sollkosten) bzw. im Malus (deutlich oberhalb der Sollkosten) liegen.

Kantonsstrassenbau

Reformbedarf

Der mögliche Reformbedarf leitet sich aus den Ergebnissen des InterComuna-Berichts ab. Gemäss den Schlussfolgerungen im InterComuna-Bericht ist die fiskalische Äquivalenz für die Gemeindebeiträge im Kantonsstrassenbau nicht ausreichend gegeben.

Ausrichtung

- **Vollständige Finanzierung des Kantonsstrassenbaus:** Der InterComuna-Bericht schlägt die vollständige Finanzierung des Kantonsstrassenbaus durch den Kanton vor. Bei einer vollständigen Kantonalisierung ist die finanzielle Mehrbelastung für den Kanton im Rahmen der Globalbilanz für den Finanz- und Lastenausgleich zu berücksichtigen.
- **Überprüfung der Vor- und Nachteile der heutigen Regelung:** Die meisten Projekte werden heute gemäss Aussagen des BJD auf Wunsch der Gemeinden in Angriff genommen. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden führt dazu, dass vor allem diejenigen Vorhaben realisiert werden, an welchen die Gemeinden ein grosses Interesse haben und bereit sind, ihren Beitrag hierfür zu leisten. Insofern führt bereits die heutige Regelung zu einer bedarfsorientierten Allokation der verfügbaren finanziellen Mittel.