

Finanzplan 2003 – 2005

Bericht der Regierung vom 15. Januar 2002

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	Seite
Zusammenfassung.....	1
1 Einleitung	2
2 Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen	4
3 Gesamtergebnis	5
4 Erläuterungen.....	7
5 Im Finanzplan nicht enthaltene Vorhaben.....	16
6 Vergleich mit Finanzleitbild	19
7 Schlussbemerkungen und Antrag.....	20

Anhang 1 Finanzleitbild
Anhang 2 Investitionsplanung
Beilage: Zahlenteil

Zusammenfassung

Der Finanzplan 2003 – 2005 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge der Verwaltungsrechnung im Planungszeitraum. Die Planergebnisse basieren auf dem Rechtsstand gemäss Voranschlag 2002. Finanzielle Auswirkungen neuer Vorhaben werden, soweit dies möglich ist, separat dargestellt. Der Planung liegt ein wirtschaftliches Realwachstum von jährlich 2 Prozent sowie eine jährliche Teuerung von 1.5 Prozent zugrunde.

Die Finanzplanung zeigt für das Planjahr 2003 einen merklichen Anstieg des Fehlbetrags der laufenden Rechnung auf 86 Mio. Franken, während in den nachfolgenden Jahren ein geringfügiger Rückgang resultiert. Das durchschnittliche jährliche Aufwandwachstum liegt mit 3.2 Prozent leicht unter dem sich aus den Planungsgrundlagen ergebende nominellen Wirtschaftswachstum. Trotz Defiziten tritt somit eine Rückbildung der Staatsquote ein.

Voraussetzung dafür ist allerdings nicht nur, dass sich die getroffenen Annahmen bezüglich Wirtschaftsentwicklung bewahrheiten. Ebenso grosse Bedeutung kommt den Steuerertrags-schätzungen zu, bei welchen man sich wegen des sukzessiven Übergangs zum neuen Steuerrecht nach wie vor auf recht unsicherem Boden bewegt. Schon geringe prozentuale Abweichungen im Steuerertrag können zu grossen Veränderungen im Saldo der laufenden Rechnung führen.

Der Finanzplan neigt systembedingt dazu, die Entwicklung eher schlechter darzustellen, als sie dann effektiv eintritt. Die Erfahrung zeigt, dass es in der Regel möglich ist, im Verlauf des Budgetprozesses Verbesserungen zu erzielen. Angesichts der Höhe der durch die Finanzplanung ausgewiesenen Defizite und der Erfahrungen bei der Erstellung des Voranschlags 2002 erscheint es allerdings als fraglich, dass der erforderliche Budgetausgleich allein damit schon

erreicht werden kann. Die Regierung behält sich deshalb vor, im Rahmen des Voranschlags 2003 Kürzungen des staatlichen Leistungsangebotes oder andere geeignete Massnahmen vorzuschlagen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung legt Ihnen den Finanzplan für die Jahre 2003 – 2005 zur Kenntnisnahme vor.

1 Einleitung

1.1 Grundlagen

Nach Art. 59 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) wird periodisch ein Finanzplan erstellt, welcher die für den Planungszeitraum erwarteten Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungsrechnung enthält. Art. 29 der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV) legt als Planungszeitraum die drei dem Voranschlag folgenden Jahre fest und sieht die jährliche Erstellung eines Finanzplans vor. Der Finanzplan ist dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme zuzuleiten (Art. 65 Abs. 2 StVG).

1.2 Zweckbestimmung des Finanzplans

Art. 30 Abs. 1 FHV hält fest, dass der Finanzplan die für den Zeitraum des Voranschlags geltende Rechtsordnung berücksichtigt. Einzige Ausnahme bilden beabsichtigte Investitionsausgaben und deren Folgekosten (insbesondere Abschreibungen).

Der Finanzplan gibt demzufolge einen systematischen Überblick über die Entwicklung der laufenden Rechnung unter Status-quo-Bedingungen mit Berücksichtigung allfälliger Folgekosten aus Investitionsvorhaben; für die Investitionsrechnung enthält der Finanzplan die jährlichen Ausgaben und Einnahmen aus vorliegenden Investitionsprogrammen.

Die ausdrückliche Ausklammerung von Gesetzgebungsvorhaben aus den Planungsergebnissen bedeutet, dass der Finanzplan kein in Zahlen gekleidetes Regierungsprogramm darstellt. Er hat damit die Funktion eines Frühwarnsystems, welches die mittelfristige Entwicklung des Staatshaushaltes aufzeigt. Die finanziellen Auswirkungen vorliegender oder beabsichtigter Gesetzgebungsvorhaben werden, soweit dies möglich ist, mit ihren Auswirkungen auf die einzelnen Planjahre gesondert aufgelistet, um eine Gesamtschau zu erhalten. Der Finanzplan soll es ermöglichen, rechtzeitig Massnahmen zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen einzuleiten. Soweit sich aufgrund der Planungsergebnisse Korrekturmassnahmen aufdrängen, sind diese hauptsächlich im Rahmen des verwaltungsinternen Budgetprozesses vorzunehmen. Die Regierung trifft dazu entsprechende Vorgaben.

1.3 Finanzleitbild

Der Finanzplan ist eines von mehreren Instrumenten der kantonalen Finanzpolitik. Er zeigt in einer prospektiven Sicht auf, wo allenfalls Bedarf für steuernde Massnahmen besteht. Der Finanzplan als solcher sagt grundsätzlich aber nichts aus über die finanzpolitischen Ziele, nach denen sich Regierung und Grosser Rat bei ihren Entscheidungen ausrichten wollen.

Um diesbezüglich Klarheit und Transparenz zu schaffen, hatte die Regierung Ende Dezember 2000 ein Finanzleitbild formuliert, das die Ziele, Instrumente und Massnahmen der st.gallischen Finanzpolitik ausdrücklich umschreibt. Dieses Finanzleitbild wurde auch in den letztjährigen Bericht zum Finanzplan 2002-2004 aufgenommen und damit dem Grossen Rat zur Kenntnis

gebracht. Das Finanzleitbild ist Richtschnur für finanzpolitische Entscheide und dient der Regierung als Orientierungsrahmen bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen mit finanzpolitischer Relevanz sowie bei der rollenden Finanzplanung und der Erstellung der Voranschläge. Es legt ebenso die Grundsätze fest, die von der Verwaltung bei der Vorbereitung von Beschlüssen der Regierung und bei deren Vollzug zu beachten sind.

Das im letzten Jahr erstmals vorgestellte Finanzleitbild wurde auch im Grossen Rat und insbesondere in der grossrätlichen Finanzkommission diskutiert. Die Regierung hat diese Meinungsäusserungen sorgfältig analysiert. Sie hat die Anregungen der Finanzkommission zum Anlass genommen, am Finanzleitbild einzelne Anpassungen und Ergänzungen vorzunehmen. Das bereinigte Finanzleitbild findet sich im Anhang 1 zu diesem Bericht.

1.4 Konzeption der Finanzplanung

Seit der Umstellung auf das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) wird die Finanzplanung in Form eines Mehrjahresbudgets aufgebaut. Das bedeutet, dass – ausgehend vom aktuellen Voranschlag – die einzelnen Positionen für den Planungszeitraum weiterzuentwickeln sind. Um zu einheitlichen und in sich konsistenten Planungsergebnissen zu gelangen, wurden im Vorfeld der Planungsarbeiten die einzuhaltenden Rahmenbedingungen festgelegt. Hierzu gehören insbesondere die Annahmen betreffend Teuerung und Wirtschaftswachstum sowie allenfalls die Festlegung von Normzuwachsrate für einzelne Bereiche.

Die Planungsergebnisse werden, gegliedert nach Departementen und 2-stelligen Kostenarten-gruppen, im Zahlenteil des vorliegenden Finanzplans (Beilage) wiedergegeben. Soweit die Entwicklung der Positionen wesentliche Abweichungen vom allgemeinen Trend aufgrund der festgelegten Planungsgrundlagen (vgl. Abschnitt 2) aufweist, wird sie in Abschnitt 4 dieses Berichts näher erläutert.

1.5 Inhalt der Finanzplanung

Der Finanzplan soll ein möglichst vollständiges Bild über die erwartete Entwicklung von Aufwand und Ertrag geben. Daraus folgt, dass grundsätzlich alle Kostenarten (Aufwand und Ertrag) der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung Gegenstand der Finanzplanung sind.

Die wichtigsten Ergebnisse des Finanzplans sind aber zweifellos der Saldo der laufenden Rechnung und die Nettoinvestition. Unter diesem Aspekt werden nachstehende Bereiche von der Finanzplanung ausgenommen:

- **Durchlaufende Beiträge** (Kontogruppen 37/47 und 57/67)
Die durchlaufenden Beiträge sind saldoneutral. Sie zählen überdies nicht zu den effektiven eigenen Ausgaben bzw. Einnahmen, welche zur Beurteilung der Staatsquote herangezogen werden. Ihr zukünftiger Umfang lässt sich schwer abschätzen, da er durch Entscheide ausserhalb der Staatsverwaltung gesteuert wird. Aus all diesen Gründen scheint es sinnvoll und vertretbar, die durchlaufenden Beiträge von der Finanzplanung auszunehmen.
- **Interne Verrechnungen** (Kontogruppen 39/49)
Seit dem Übergang zum HRM besteht ein verhältnismässig umfassendes System von internen Verrechnungen. Der Einbezug der internen Verrechnungen in die Finanzplanung wäre mit einem nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand verbunden. Die internen Verrechnungen gehören im weiteren ebenfalls nicht zu den effektiven eigenen Ausgaben bzw. Einnahmen. Interne Verrechnungen sind jedoch nicht durchwegs saldoneutral. Soweit interne Verrechnungen zwischen dem allgemeinen Haushalt und zweckgebundenen Mitteln (Spezialfinanzierungen und andere Kostenstellen, deren Saldo ausgeglichen wird) erfolgen, haben sie Einfluss auf das Ergebnis der laufenden Rechnung. Derartige

interne Verrechnungen müssen deshalb in die Finanzplanung einbezogen werden. Demgegenüber kann auf die Planung der übrigen internen Verrechnungen (d.h. solcher innerhalb des allgemeinen Haushalts) verzichtet werden.

2 Planungsgrundlagen und Rahmenbedingungen

Der Finanzplan 2003 – 2005 baut, wie erwähnt, auf dem Voranschlag 2002 (Beschluss des Grossen Rates vom 28. November 2001) auf. Nicht berücksichtigt bleiben entsprechend den Ausführungen unter Abschnitt 1.5 die durchlaufenden Beiträge sowie ein Teil der internen Verrechnungen. Die Umsatzzahlen des Finanzplan-Basisjahrs 2002 stimmen deshalb nicht mit dem Voranschlag 2002 überein, und der Saldo korrespondiert nur im Gesamtergebnis, nicht aber bezüglich der einzelnen Departemente bzw. Ämter mit dem Voranschlag.

Zur Erlangung einer in sich konsistenten Finanzplanung ist es erforderlich, bestimmte Grundannahmen zentral festzulegen. Ferner können für einzelne Aufwandarten generelle Leitplanken gesetzt werden. Im Hinblick auf die Folgerungen und allfällige Massnahmen, welche sich aus dem Finanzplan ergeben, sind ferner Überlegungen über den mutmasslichen Bestand an Eigenkapital zu Beginn der Planungsperiode anzustellen.

2.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für den vorliegenden Finanzplan 2003 – 2005 wird von nachstehenden jährlichen Veränderungsraten ausgegangen:

- massgebliche Teuerung 1.5 Prozent
- reales Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) 2.0 Prozent

Die Festlegung dieser Werte erfolgte in der Überlegung, dass es wenig Sinn macht, für einzelne Planungsjahre unterschiedliche Raten zu fixieren oder durch eine Abstufung nach Zehntelprozenten den Anschein einer Genauigkeit zu erwecken, welche bei keiner Voraussage über die Zukunft vorhanden sein kann. Bei ihrer Fixierung lagen die angenommenen Eckwerte innerhalb des recht weiten Prognosespektrums der anerkannten Prognoseinstitute (das allerdings in der Regel nur den Zeitraum bis 2003 abdeckt). In der Zwischenzeit sind die Aussichten bezüglich der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung zunehmend unsicherer geworden. Aus heutiger Sicht würde man tendenziell sowohl bei der Teuerung als auch beim Realwachstum zu tieferen Basiswerten gelangen.

2.2 Personalaufwand

Die Finanzplanergebnisse sollen die Entwicklung des Staatshaushalts unter normalen Bedingungen wiedergeben. Für die Ermittlung des Personalaufwands wird deshalb in der Regel von einer jährlichen Anpassung der Besoldungen im Rahmen der Teuerung (1.5 Prozent) ausgegangen. Für das Jahr 2003 wird allerdings der generelle Anpassungssatz auf 1.0 Prozent reduziert, weil mit der für das Jahr 2002 beschlossenen Anpassung die Indexentwicklung überschritten wurde. Eingeplant sind sodann der ordentliche Stufenanstieg und eine jährliche Beförderungquote von 0.3 Prozent. Andererseits liegt den Finanzplanzahlen die Annahme zu Grunde, dass aus Mutationsgewinnen eine jährliche Einsparung von 0.5 Prozent resultiert.

Zu beachten ist, dass die einzelnen Besoldungskredite im Voranschlag 2002 wie auch in den Planjahren 2003 – 2005 auf den Besoldungsansätzen des Jahres 2001 beruhen. Sie enthalten lediglich Veränderungen aufgrund des Stufenanstiegs und der Beförderungquote sowie gegebenenfalls aus einem veränderten Personalbestand. Die im Voranschlag 2002 vorgesehene generelle Erhöhung der Besoldungen ist pauschal im Konto 5600.308 bzw. bei den Globalkre-

ditinstitutionen unter Konto 308 budgetiert. Das gleiche Vorgehen wird auch für die Planjahre 2003 – 2005 angewandt.

Obwohl grundsätzlich davon auszugehen ist, dass der für 2002 budgetierte Aufgabenumfang auch im Planungszeitraum mit dem budgetierten Personalbestand erfüllt werden kann, wurde auf Vorgaben bezüglich des Stellenplans verzichtet. Solche werden im Bedarfsfall im Rahmen des Budgetprozesses erlassen. Soweit den Finanzplangergebnissen ein veränderter Personalbestand zugrundeliegt, wird dies in den Erläuterungen dargelegt.

2.3 Eigenkapitalbestand

Nach Genehmigung der Rechnung 2000 weist das Eigenkapital einen Stand von 180,6 Mio. Franken auf. Dieser wird sich bis Ende 2002 durch die derzeit noch nicht bekannten Ergebnisse der laufenden Rechnungen 2001 und 2002 verändern.

In ihrer Botschaft zum Voranschlag 2002 hat die Regierung dargelegt, dass im Rechnungsjahr 2001 sowohl bei den kantonalen Steuern als auch beim Anteil an der Bundessteuer mit deutlichen Mehrerträgen gegenüber dem Voranschlag zu rechnen ist. Andererseits hat der Grosse Rat Nachtragskredite von rund 38 Mio. Franken gesprochen, die das Rechnungsergebnis 2001 belasten. Ob dennoch erwartet werden darf, dass der Rechnungsabschluss 2001 nochmals eine Aufstockung des Eigenkapitalbestands ermöglichen wird, kann heute nicht vorausgesagt werden. Ebenso wenig sind Aussagen zum Abschluss der Rechnungsperiode 2002 möglich.

3 Gesamtergebnis

3.1 Übersicht

Aufgrund der Planungsgrundlagen, Rahmenbedingungen und Einzelannahmen führt der Finanzplan zu den nachstehenden Gesamtergebnissen (in Mio. Franken)¹⁾:

	2002	2003	2004	2005
Laufende Rechnung				
Aufwand	3 150.8	3 287.3	3 365.4	3 461.0
Ertrag	- 3 126.0	- 3 201.3	- 3 280.4	- 3 383.9
Aufwandüberschuss	24.8	85.9	85.0	77.1
Investitionsrechnung				
Ausgaben	311.8	302.0	268.1	205.6
Einnahmen	- 166.4	- 122.0	- 103.1	- 62.2
Nettoinvestition	145.5	180.0	165.0	143.4
Finanzierung				
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen	97.4	115.2	118.8	133.2
Saldo der laufenden Rech- nung	- 24.8	- 85.9	- 85.0	- 77.1
Selbstfinanzierung	72.6	29.3	33.8	56.1
Nettoinvestition	145.5	180.0	165.0	143.4
Finanzierungsfehlbetrag	72.9	150.8	131.3	87.3
Selbstfinanzierungsgrad	49.9%	16.3%	20.5%	39.1%

1) Abweichungen zwischen dargestellten Ergebnissen und der Summe von Einzelwerten sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen. Dies gilt für sämtliche tabellarischen Darstellungen in diesem Bericht.

3.2 Laufende Rechnung

In der laufenden Rechnung lässt die Finanzplanung für das Planjahr 2003 einen merklichen Anstieg des Fehlbetrags erwarten, während in den nachfolgenden Planjahren wieder eine leichte Gegenbewegung eintritt. Die Saldoverschlechterung im Jahr 2003 wird massgeblich durch folgende Bereiche beeinflusst:

- Im allgemeinen Finanzaufwand- und ertrag steigt einerseits der Abschreibungsbedarf, andererseits entfallen die im Voranschlag 2002 budgetierten Pauschalkürzungen (Informatik und Aushilfskredite) sowie der Einmalertrag aus den Nachzahlungen der Krankenversicherer. Daneben verschlechtert sich auch der Zinssaldo.
- Bei den Sozialwerken (AHV, IV und Ergänzungsleistungen) zeichnet sich ein erheblicher Mehrbedarf ab.
- Die Defizite der kantonalen Spitäler und Kliniken sowie die Beiträge an nichtstaatliche Einrichtungen weisen weiterhin eine starke Zunahme auf.
- Im Hochbauamt entfällt der im Jahr 2002 budgetierte Einmalertrag aus dem Grundstücksverkauf für das Stadion St.Gallen-West.

Allein aus diesen vier Bereichen resultiert eine Zusatzbelastung von rund 85 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag 2002. Weitere Saldoverschlechterungen von rund 36 Mio. Franken verteilen sich auf eine Vielzahl übriger Bereiche. Demgegenüber nimmt der Ertrag aus kantonalen Steuern und Anteilen an Bundessteuern nach Abzug der Kosten des Steueramtes netto um 60 Mio. Franken zu.

Der Aufwand der laufenden Rechnung steigt von 2002 bis 2005 durchschnittlich um 3.18 Prozent pro Jahr. Dieser Wert liegt unterhalb des sich aus den getroffenen Annahmen ergebenden nominellen Wirtschaftswachstums (3.5 Prozent). Daraus ergibt sich eine leicht rückläufige Staatsquote.

3.3 Investitionsrechnung

Das Ergebnis der Investitionsrechnung setzt sich aus drei Teilbereichen zusammen, die einer unterschiedlichen Betrachtung unterliegen (vgl. Ausführungen unter Abschnitt 4.10). Von Einfluss auf die laufende Rechnung sind nur die Investitionen gemäss Investitionsprogramm (Anhang 2); diese müssen aus allgemeinen Mitteln abgeschrieben und verzinst werden. Demgegenüber sind die Strassenbauten aus zweckgebundenen Mitteln abzuschreiben und zu verzinsen. Aus- und Rückzahlung von Darlehen und Beteiligungen haben allenfalls eine Rückwirkung auf den Zinssaldo; sie wirken sich aber vor allem auf die Nettoinvestition und damit auf den Finanzierungsfehlbetrag aus. Die Zunahme der Nettoinvestition wird massgeblich durch den auslaufenden Mittelrückfluss aus ALV-Darlehen geprägt.

3.4 Finanzierung

Die Abschreibungen weisen zwar einen starken Zuwachs zu. Dennoch nimmt die Selbstfinanzierung wegen der höheren Defizite der laufenden Rechnung ab. Demgegenüber liegt die Nettoinvestition nach einem zwischenzeitlichen Anstieg im Planjahr 2005 wieder auf Höhe des Ausgangsjahrs 2002. Vor allem als Folge des sprunghaften Anstiegs des Fehlbetrags der laufenden Rechnung erhöht sich der Finanzierungsfehlbetrag im Jahr 2003 um rund 78 Mio. Franken. In den Folgejahre tritt allerdings ein kontinuierlicher Rückgang ein. Die für den Finanzierungsfehlbetrag und den Selbstfinanzierungsgrad ausgewiesenen Werte werden sich indessen durch die Begrenzung des Saldos der laufenden Rechnung auf das gesetzlich zulässige Mass noch verbessern. Legt man den Berechnungen ein Defizit der laufenden Rechnung von rund

25 Mio. Franken zugrunde, so verbessert sich der Selbstfinanzierungsgrad von 50 Prozent im Jahr 2002 auf 75 Prozent im Jahr 2005.

4 Erläuterungen

Nachfolgend werden die Planungsergebnisse der laufenden Rechnung departementsweise kommentiert, soweit sie sich nicht im Rahmen der angenommenen allgemeinen Planungsgrundlagen bzw. des daraus resultierenden Normalwachstums bewegen. Die Erläuterungen zur Investitionsrechnung gliedern sich nach den verschiedenen Kategorien von Investitionsobjekten.

4.1 Räte

Für den Grossen Rat sind im Jahr 2003 ein zusätzlicher Sessionstag für das Kantonsjubiläum und ein entsprechender Anlass, im Jahr 2004 zwei zusätzliche Sessionstage (Aufräumsession) und ein Anlass zu Beginn der neuen Amtsdauer eingeplant. Das Ratsinformationssystem soll in den Jahren 2003/2004 realisiert werden.

Bei der Regierung ergibt sich in den Jahren 2003 und 2004 aus dem WoV-Umsetzungsprojekt ein erhöhter Aufwand für Aufträge an Dritte.

4.2 Staatskanzlei

Bei den Stabsdiensten sind ab 2003 eine zusätzliche Halbtagsstelle im Sekretariat sowie eine weitere zusätzliche Stelle in der Dienststelle Bevölkerungsschutz eingeplant. 2003 sind Nationalrats-, 2004 Kantonsratswahlen durchzuführen. Als Folge der elektronischen Angebote wird ein Rückgang der Erträge aus Drucksachenverkäufen und Amtsblatt-Abonnements erwartet.

4.3 Volkswirtschaftsdepartement

Im Amt für öffentlichen Verkehr steigen die Ausgaben durch den Abschluss neuer Vereinbarungen für technische Verbesserungen aus dem 8. Rahmenkredit des Bundes nach Art. 56 des eidg. Eisenbahngesetzes, welcher voraussichtlich 2005 ausläuft.

Weil im Wirtschaftsförderungsfonds ab 2004 voraussichtlich keine Mittel mehr vorhanden sind, entfällt ein entsprechender Fondsbezug. Die bisher aus dieser Spezialfinanzierung gedeckten Ausgaben werden ab diesem Zeitpunkt vom Amt für Wirtschaft getragen und belasten damit den allgemeinen Haushalt.

4.4 Departement für Inneres und Militär

Die Beiträge an die Sozialwerke des Bundes (AHV, IV und Familienzulagen Landwirtschaft) beruhen auf Planungsgrundlagen der Zentralen Ausgleichsstelle. Bei den Sozialwerken des Kantons (Ergänzungsleistungen) ist mit einer weiteren Zunahme der Anzahl von Bezüglern, insbesondere im Bereich der IV, sowie mit teuerungsbedingten Fallmehrkosten zu rechnen. Es ergibt sich folgende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Sozialwerke des Bundes				
Staatsbeiträge	137.5	146.9	150.7	154.8
Sozialwerke des Kantons				
Sachaufwand	3.3	3.6	3.9	4.1
Staatsbeiträge	178.5	213.0	234.0	257.0
Beiträge für eigene Rechnung	- 123.5	- 147.5	- 162.1	- 178.0
Nettoaufwand z.L. Staat	195.7	216.0	226.5	238.0

Die Berechnungen zum direkten Finanzausgleich basieren auf einem Maximalsteuerfuss von 162 Prozent. Im Bedarf für das Jahr 2002 ist ein Vortrag von 15 Mio. Franken aus dem Jahr 2001 (Schätzung mutmasslich bessere Rechnungsergebnisse der Gemeinden) berücksichtigt, der in den Folgejahre geringer ausfallen wird. Ab dem Jahr 2004 ergibt sich eine Stabilisierung der Ausgabenentwicklung, weil der Grossratsbeschluss über die befristete Kürzung der Staatsbeiträge an die Lehrerbesoldung und die Amortisationslasten der öffentlichen Volksschulen ausläuft, was sich im direkten Finanzausgleich entlastend auswirkt. Im übrigen ist in den Finanzplanzahlen für die ganze Planungsperiode ein gleichbleibender Beitrag an die Stadt St.Gallen zur Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen in Höhe von 2,0 Mio. Franken eingestellt. Eine allfällige Anhebung dieses Beitrags würde im direkten Finanzausgleich zu einem entsprechenden Mehraufwand führen. Insgesamt wird mit folgender Entwicklung der direkten Finanzausgleichsbeiträge gerechnet (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Finanzausgleichsbeiträge	59.0	64.5	65.7	65.3

Im Amt für Soziales sind ab 2003 zwei zusätzliche Stellen für Aufsicht und Bewilligung stationärer Einrichtungen bzw. für die Heimvereinbarung vorgesehen. Sodann zeichnet sich aufgrund der angemeldeten Bauprojekte für Behinderteneinrichtungen ein zusätzlicher Beitragsbedarf ab.

Beim Zeughaus St.Gallen entfallen ab 2003 die Beschaffungsaufträge des Bundes endgültig. Daraus ergibt sich ein entsprechender Rückgang der Aufwendungen und Kostenrückerstattungen.

Aufgrund des Massnahmenpakets 1997 wird in den Jahren 2003 und 2004 je eine Stelle eines hauptamtlichen Zivilschutz-Instruktors aufgehoben.

4.5 Erziehungsdepartement

Der Voranschlag 2002 des Lehrmittelverlags enthält einen einmaligen ausserordentlichen Ertrag aus der Aktivierung des Lagerbestands, der in den Folgejahren nicht wiederholt werden kann.

Im Amt für Schulgemeinden ergibt sich für den indirekten Finanzausgleich mit den Schulgemeinden im Jahr 2004 ein Mehraufwand, weil die befristete Kürzung der Beiträge um 5 Prozent (Massnahmenpaket 1997) 2003 ausläuft. Die daraus resultierende Mehrbelastung beträgt ab dem Jahr 2004 rund 8,5 Mio. Franken.

Das Amt für Berufsbildung sieht aufgrund des neuen Berufsbildungsgesetzes eine personellen Ausbau vor. Sodann führt die etappierte und zentrale Einführung einer einheitlichen Schuladministrationslösung für die Berufsschulzentren zu Mehraufwendungen, wobei in den Berufsschulzentren eine teilweise Entlastung eintritt. Im Jahr 2005 entfallen nach Auslaufen des Lehrstellenbeschlusses II die diesbezüglichen Bundesbeiträge. Bei den Berufsschulen führen stei-

gende Lehrlingszahlen sowie ein erweitertes Kursangebot zu steigenden Personal- und Sachaufwendungen; parallel dazu nehmen auch die ausserkantonalen Lehrortsbeiträge sowie die Bundesbeiträge zu.

Bei den Mittelschulen ergeben sich aus der sukzessiven Betriebsaufnahme der Kantonsschule Wil entsprechende Entlastungen bei der Kantonsschule am Burggraben St.Gallen und der Kantonsschule Wattwil. Entscheidend ist jedoch die Aufhebung der Seminare für Primarlehrer, für Kindergärtnerinnen sowie für Arbeits- und Hauswirtschaftslehrerinnen, die einen Rückgang der Klassenbeständen und damit der Personal- und Sachaufwendungen, aber auch der Erträge bewirken.

Mehraufwendungen im universitären Hochschulbereich ergeben sich einerseits aufgrund der Neukonzeption der Lehre sowie einer steigender Anzahl von Studierenden an der Universität St.Gallen, andererseits aufgrund der Reform der Studiengänge für Oberstufen-Lehrkräfte, für welche ab dem Studienjahr 2003/2004 eine achtsemestrig Ausbildung eingeführt wird. Die zunehmende Zahl von ausserkantonalen Studierenden an st.gallischen Hochschulen und die Umsetzung des neuen leistungsorientierten Unversitätsförderungsgesetzes führen andererseits zu Mehreinnahmen.

Im Bereich der Fachhochschulen führt die Anhebung der Beitragssätze gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung in zwei Schritten zu höheren Beitragsleistungen. Mehrkosten ergeben sich sodann aus der Vereinheitlichung der Anstellungsordnungen der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Soziale Arbeit St.Gallen. Ab Oktober 2003 wird die Pädagogische Fachhochschule Rorschach ihren Betrieb aufnehmen. Dabei ist auch der erweiterte Leistungsauftrag für Weiterbildung, angewandte Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen zu berücksichtigen.

4.6 Finanzdepartement

Beim Generalsekretariat sind ab 2003 für das WoV-Umsetzungsprojekt zusätzliche Aushilfskräfte eingeplant. Im selben Zusammenhang ist ab 2004 ein personeller Ausbau des regierungsrätlichen Verwaltungscontrollings vorgesehen.

In der Finanzverwaltung sind im Jahr 2003 grössere Informatikinvestitionen für den Ersatz der Liegenschaftenapplikation geplant. Andererseits gehen beim Dienst für Informatikplanung die Informatik-Kredite zurück (Abschluss Erneuerung der strategischen Basisinfrastruktur der Zentralverwaltung, Auslaufen der Anschubfinanzierung für den Betrieb des kantonsweiten Kommunikationsnetzes KOMSG).

Die Steuerertragsschätzungen basieren auf einem Staatssteuerfuss von 112 Prozent und auf den getroffenen Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen gilt ab dem Jahr 2001 das System der einjährigen Postnumerandobesteuerung mit Gegenwartsbemessung. Bei den Jahres- und Ratasteuern kann für die Planungsperiode 2003 bis 2005 mit einem jährlichen Zuwachs (inkl. Progressionswirkung mit Einschlag) von 4.75 Prozent gerechnet werden.

Bei den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen wird entsprechend den der Finanzplanung zugrundeliegenden Annahmen über die Wirtschaftsentwicklung mit einem ordentlichen Zuwachs von jährlich 3.5 Prozent gerechnet.

Aufgrund der getroffenen Annahmen resultieren für die kantonalen Steuern in der Planungsperiode folgende Nettoerträge (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Einkommens- und Vermögenssteuer	779.9	815.6	854.3	894.9
Gewinn- und Kapitalsteuer	261.0	269.4	277.1	286.3
Quellensteuer	23.1	24.3	25.4	26.6
Grundstückgewinnsteuer	49.2	50.6	52.0	52.1
Erbschafts- und Schenkungssteuer	37.9	38.7	38.9	39.2
Nachsteuern und Steuerstrafen	4.2	4.1	4.1	4.1
	1 155.3	1 202.6	1 251.9	1 303.1

Die Planwerte für den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer einschliesslich dem interkantonalen Finanzausgleich beruhen auf Planungsgrundlagen der eidgenössischen Steuerverwaltung.

Der Zinssaldo als Differenz zwischen Vermögenserträgen und Passivzinsen ist eine Funktion der Nettoinvestition (Finanzplan der Investitionsrechnung), der Abschreibungen und des Saldos der laufenden Rechnung. Es ergibt sich ein kontinuierlicher Rückgang (in Mio. Franken).

	2002	2003	2004	2005
Vermögenserträge	49.5	41.2	34.6	33.4
Interne Verzinsung (teilweise)	- 4.8	- 3.1	- 3.2	- 3.1
Passivzinsen	- 40.9	- 37.9	- 32.8	- 35.8
Zinssaldo	3.8	0.1	- 1.4	- 5.6

Die Abschreibungen auf Strassenbauten richten sich nach den verfügbaren zweckgebundenen Mitteln; ihre Höhe hat keinen Einfluss auf den Saldo der laufenden Rechnung. Demgegenüber führen neue Abschreibungsquoten aus der Umsetzung des Investitionsprogramms (Anhang 2) zu einem rasch ansteigenden Abschreibungsbedarf zulasten des allgemeinen Haushalts, wie aus nachstehender Übersicht hervorgeht (in Mio. Franken).

	2002	2003	2004	2005
Abschreibungen aus zweckgebundenen Mitteln	47.9	49.9	50.0	50.9
Abschreibungen aus allgemeinen Mitteln	49.5	65.3	68.7	82.4

Bei den verschiedenen Aufwendungen und Erträgen sind die Ertragsanteile an der Verrechnungssteuer und am Nationalbankgewinn entsprechend den Planungsgrundlagen der eidgenössischen Finanzverwaltung eingestellt.

Wie unter Abschnitt 2.2 ausgeführt, sind im allgemeinen Personalaufwand die kumulierten Betreffnisse aus den Korrekturbeträgen für generelle Besoldungsanpassungen enthalten (ohne Globalkreditinstitutionen). Daneben ergibt sich ein erhöhter Bedarf für Ruhegehälter, Aus- und Weiterbildung des Staatspersonals sowie für das Projekt Gesundheitsförderung.

4.7 Baudepartement

Der Sachaufwand des Generalsekretariats weist 2003 aufgrund der Realisierung der Rechtsdatenbank und des Workflows VKoG erhöhte Informatik-Investitionen auf.

Im Planungsamt ist ein personeller Ausbau um insgesamt vier Stellen unumgänglich. Die zu bearbeitenden Gesuche haben in allen Bereichen sowohl zahlenmässig als auch von der Komplexität her in den letzten Jahren enorm zugenommen. Besonders anspruchsvoll bezüglich

Koordinations- und Abstimmungsbedarf sind die Überbauungs- und Gestaltungspläne für grosse Einkaufszentren, Freizeitanlagen und Gewerbe-/Industrievorhaben. Aufgrund der geänderten bundesrechtlichen Grundlagen (Raumplanungs-, Gewässerschutz-, aber auch Landwirtschaftsgesetzgebung) haben die Anforderungen und damit der zeitliche Aufwand auch für Bauvorhaben aller Art ausserhalb der Bauzonen zugenommen. Dazu kommt eine nunmehr verbreitet festzustellende enorm gestiegene Erwartungshaltung der Gesuchsteller, namentlich aus Industrie und Gewerbe, aber auch der politischen Gemeinden, hinsichtlich Verfahrensdauer. Das Ausschöpfen der gesetzlichen Maximalfristen wird auch bei komplexen Geschäften kaum mehr verstanden. Dies ist angesichts des verschärften Wettbewerbsdrucks grundsätzlich auch nachvollziehbar. Im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes haben die Aufgaben in den letzten Jahren ebenfalls deutlich zugenommen. Durch die Inkraftsetzung diverser Inventare auf Bundesstufe (Hoch- und Flachmoore, Trockenwiesen, Amphibienstandorte usw.) in den letzten Jahren nehmen die Umsetzungsprojekte stark zu. Ferner besteht in vielen Gemeinden ein ausgewiesener Bedarf für Naturschutzprojekte.

Bedingt durch zusätzliche Aufgaben des Hochbauamts (Umsetzung Raumkonzept, Liegenschaftsbewirtschaftung, Querschnitts- und Stabsfunktionen) und der gestiegenen Zahl der Liegenschaften wird in den Jahren 2003 bis 2005 je eine zusätzliche Stelle erforderlich. Die Verschiebung der Mietkosten der Polizeistationen von der Kostenstelle Kantonspolizei zum Hochbauamt, die Übernahme der Mietkosten der RAV sowie die geplante Miete des Amtshauses Gossau führen zu einem Anstieg des Mietaufwands. Dieser wird teilweise (RAV) weiterverrechnet. Der zunehmende Liegenschaftsbestand bewirkt einen entsprechenden Anstieg des Unterhalts- und Reinigungsaufwands.

Im Tiefbauamt ist ab 2003 eine zusätzliche Stelle für die Umsetzung der Umweltschutzgesetzgebung (insbesondere Lärmschutz) notwendig. Der Aufwandüberschuss der Amtsleitung bleibt aber gemäss der Vorgabe des Massnahmenpakets 1997 stabilisiert. Bei den Staatsstrassen werden mit Inbetriebnahme der Umfahrung Wagen-Eschenbach-Schmerikon im Oktober 2003 zusätzliche Aufwendungen für den betrieblichen Unterhalt der Staatsstrassen anfallen. Hingegen kann der bauliche Unterhalt nach Abschluss der Instandstellungsarbeiten bei der Umfahrung Rapperswil/Jona ab 2003 um 2,2 Mio. Franken gegenüber dem Voranschlag 2002 reduziert werden. Im Bereich der Nationalstrassen ist 2003 als Folge der Mehraufwendungen für die Einführung von Benchmarking und WoV eine zusätzliche Stelle vorgesehen. Die Veränderungen der internen Verrechnungen bei den Gemeinde-, Staats- und Nationalstrassen stehen in Zusammenhang mit der Zuweisung der Mittel aus dem Strassenfonds. Zur Verteilung der zweckgebundenen Mittel des Strassenverkehrs sowie des Kantonsanteils an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe verweisen wir auf die Übersicht in Abschnitt 4.8 dieses Berichts.

Im Gewässerbau und -unterhalt ist ab 2003 eine zusätzliche Stelle im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz über Gewässerunterhalt und Wasserbau vorgesehen. Im Sachaufwand sind jährlich 1,5 Mio. Franken für das Projekt Naturgefahren eingeplant; das Projekt Ökomorphologie Fliessgewässer erfordert 2003 noch einen Mittelbedarf von 0,3 Mio. Franken. Der wachsende Beitragsbedarf geht insbesondere auf den st.gallischen Anteil für das Hochwasserschutzkonzept an der Linth zurück.

Im Sachaufwand des Steinbruchs Starkenbach ergibt sich in den Jahren 2003 und 2005 ein ausserordentlicher Erneuerungsbedarf (Pneulader bzw. Lastwagen). Hingegen kann der bauliche Unterhalt nach Abschluss der im Jahr 2002 budgetierten Arbeiten um 0,8 Mio. Franken reduziert werden. Der Ertragsüberschuss wird durch entsprechende Bezüge aus oder Einlagen in den Erneuerungsfonds stabil gehalten.

Die Informatikaufwendungen im Amt für Umweltschutz weisen im Jahr 2003 als Folge der Umsetzung der strategischen Informatikplanung eine Spitze auf; zum höheren Sachaufwand trägt sodann auch ein steigender Bedarf für Aufträge an Dritte bei. Andererseits weisen die Beiträge

an Abwasser- und Abfallanlagen aufgrund der detaillierten Langfristplanung für diesen Bereich rückläufige Tendenz auf.

4.8 Justiz- und Polizeidepartement

Im Generalsekretariat steigt der Sachaufwand als Folge eines grossen Informatik-Projekts (Migration der Basisinfrastruktur der Organe der Rechtspflege in Verbindung mit einem teilweisen Ersatz der Hardware). Ein steigender Beitragsbedarf zeichnet sich für die Opferhilfe ab.

Der Wegfall der 2002 budgetierten Informatik-Investitionen bewirkt einen Rückgang des Sachaufwands beim Ausländeramt.

Die Bewährungshilfe rechnet mit 1.75 neuen Stellen für deliktorientierte Trainingsprogramme, ambulante Behandlung von Sexualdelinquenten sowie für den Sozialdienst des Regionalgefängnisses Altstätten. In diesem Zusammenhang lassen sich auch erhöhte Unterstützungsleistungen absehen. Hingegen nimmt der Sachaufwand nach Abschluss eines im Jahr 2002 budgetierten Informatik-Projekts ab.

In der Strafanstalt Saxerriet sind verschiedene Fahrzeuge und Arbeitsmaschinen zu ersetzen, was einen Anstieg des Sachaufwands zur Folge hat.

Bei der Kantonspolizei geht der Sachaufwand zurück, weil der Voranschlag 2002 eine ausserordentliche Anschaffung (automatisierte Verkehrsüberwachungsanlage) enthält und die Mietkosten ab 2003 durch das Hochbauamt getragen werden.

Der Sachaufwand des Strassenverkehrsamtes geht nach Abschluss der Sanierungen der Prüfstelle Kaltbrunn zurück. Im Jahr 2003 wird die pauschale Schwerverkehrsabgabe erhöht, wodurch auch der entsprechende Bundesanteil zunimmt. Der Saldo des Strassenverkehrsamtes wird jeweils über den Strassenfonds ausgeglichen (interne Verrechnung).

Im Strassenfonds kann aufgrund des ansteigenden Fahrzeugbestands mit einem weiterhin steigenden Ertrag der Motorfahrzeugsteuer gerechnet werden. Der Kantonsanteil an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) entspricht der diesbezüglichen Planungsgrundlage des Bundes; die Ansätze sollen im Jahr 2005 verdoppelt werden. Es ergibt sich nachstehende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Zweckgebundene Mittel des Strassenverkehrs	140.2	144.2	146.3	148.1
Verwendung:				
• Verkehrspolizei	27.1	27.4	27.8	28.1
• Gemeindestrassen	42.0	43.7	44.3	44.8
• Nationalstrassen	16.8	17.0	16.0	10.8
• Unterhalt Staatsstrassen	16.8	16.0	16.4	16.4
• Verzinsung und Abschreibung Staatsstrassen	37.5	40.1	41.9	48.0
Anteil LSVA	10.8	10.4	10.6	20.9
Verwendung:				
• Gemeindeanteile	3.2	3.1	3.2	6.3
• Unterhalt Staatsstrassen	7.5	7.3	7.4	14.6

Bei der Staatsanwaltschaft sind verschiedene Informatik-Projekte vorgesehen, welche in der Planungsperiode einen erhöhten Sachaufwand bewirken. Aus dem Betrieb des Regionalgefängnisses Altstätten ergeben sich entsprechende Personal- und Sachaufwendungen.

4.9 Gesundheitsdepartement

Im Generalsekretariat gehen die Informatik-Aufwendungen zurück, weil mit der Ausweitung des Globalkreditsystems auf alle Spitäler und Kliniken bzw. dem Übergang der Schulen der Gesundheitspflege an das Erziehungsdepartement Zahl und Umfang der zentral budgetierten Informatik-Projekte abnehmen. Ebenso können die Dienstleistungen und Honorare mit dem Abschluss verschiedener Projekte reduziert werden. Der Prämienverbilligung nach KVG liegt ein unveränderter Ausschöpfungsgrad von 54.4 Prozent zugrunde. Die Beitragsleistungen weisen damit folgende Zusammensetzung auf (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Ausserkantonale Hospitalisation	14.0	14.1	14.3	14.4
Prämienverbilligung nach KVG	115.7	117.5	119.2	121.0
übrige Beiträge	5.3	5.3	5.3	5.4
Bundesbeitrag an Prämienverbilligung	- 83.3	- 84.0	- 85.9	- 87.2

Bei den Zentren für Suchtprävention ist die Errichtung einer zusätzlichen ZEPRA-Stelle in Glarus geplant. Diese Stelle wird in einem gewissen Umfang auch Leistungen für den südlichen Teil des Kantons St.Gallen erbringen, weshalb der entstehende Mehraufwand nur zu einem Teil (rund 50 Prozent) durch den Kanton Glarus rückerstattet wird.

Im Institut für klinische Mikrobiologie und Immunologie weisen verschiedene Positionen des Personal- und Sachaufwands, aber auch die Erträge aus Untersuchungsgebühren mit dem für das Jahr 2004 erwarteten Wegfall der BSE-Untersuchungen einen Rückgang auf.

Im Bereich der Spitäler und Kliniken zeigt der Finanzplan folgende Ergebnisse (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Spitäler (Globalkredite)				
Aufwand	518.5	528.9	541.9	555.9
Ertrag	- 374.8	- 376.9	- 380.7	- 384.5
Defizit	143.8	152.1	161.2	171.5
Psych. Dienste (Globalkredite)				
Aufwand	80.5	85.8	88.0	90.3
Ertrag	- 39.1	- 43.1	- 43.4	- 43.6
Defizit	41.5	42.8	44.7	46.7
Heimstätten Wil				
Aufwand	10.5	10.9	11.1	11.3
Ertrag	- 10.8	- 10.8	- 10.9	- 11.0
Defizit	- 0.3	0.0	0.2	0.2
Nichtstaatliche Einrichtungen				
Staatsbeiträge	50.0	54.9	56.3	57.1

Die Finanzplandaten der Spitäler und Kliniken wurden auf herkömmliche Weise einzelbetriebsweise ermittelt. Die Umsetzung des Projekts «Quadrige», d.h. die Schaffung regionaler Spitalverbunde und die Übernahme der Gemeindespitäler Wattwil und Wil, sind nicht berücksichtigt. In den dargelegten Zahlen enthalten sind aber die kumulierten Korrekturbeträge für Besoldungsanpassungen gemäss Planungsgrundlagen.

Bei den psychiatrischen Diensten ergeben sich Mehraufwendungen beim Personal- und Sachaufwand aus der geplanten Errichtung einer zusätzlichen Aufnahmestation in der Klinik St.Pirminsberg bzw. einer zusätzlichen Akutstation in der Klinik Wil. Damit verbunden sind auch Mehrerträge.

Im Bereich der Beiträge an nichtstaatliche Einrichtungen führen wegen der nachschüssigen Subventionierung die für 2002 vorgesehenen Personalmassnahmen erst im Jahr 2003 zu erhöhten Betriebsbeiträgen an die Gemeindespitäler, das Ostschweizer Kinderspital St.Gallen und den Ostschweizerischen Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst. Der Finanzplan enthält sodann im Jahr 2004 einen Investitionsbeitrag an die Geriatriische Klinik des Bürgerspitals St.Gallen (3. Etappe der Lüftungssanierung).

Auf der Ertragsseite beruht die Finanzplanung der Spitäler und Kliniken auf den Tarifen, wie sie dem Voranschlag 2002 zugrundeliegen. Zur weiteren Entwicklung der Tarifsituation lassen sich nachfolgende Feststellungen machen:

Im stationären Bereich hat der Bundesrat bis heute noch keinem öffentlichen oder öffentlich subventionierten Spital auf der allgemeinen Abteilung einen höheren Deckungsgrad als 46 Prozent zugestanden. Der Bundesrat begründet seine Entscheide damit, dass der deutsche Wortlaut des Artikels 49.6 KVG (welcher von den Spitälern eine Kostenstellenrechnung fordert) nicht den wahren Sinn dieser Bestimmung wiedergebe, denn die vom Gesetz geforderten Kostentransparenz könne mit einer Kostenstellenrechnung nicht erreicht werden. Entsprechend dem französischen und italienischen Wortlaut des Gesetzes sind die Spitäler gehalten, eine Kostenrechnung (bestehend aus Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung) vorzulegen. Der Bundesrat geht vom Grundsatz aus, dass die Annäherung der Spitalpauschalen an die maximale Deckungsquote von 50 Prozent einerseits und die Anforderungen an den Nachweis der Kosten andererseits im Gleichschritt steigen müssen. Eine maximale Deckungsquote von 50 Prozent lässt sich demzufolge nur und erst dann rechtfertigen, wenn praktisch volle Kostentransparenz besteht, und unter voller Kostentransparenz versteht der Bundesrat eine Kostenträgerrechnung. Für Spitäler mit einer Kostenstellenrechnung ist nach Ansicht des Bundesrates höchstens ein Deckungsgrad von 46 Prozent zu rechtfertigen.

Für die Jahre 1999 und 2000 legte die Regierung die Tarife auf der Basis eines 46-prozentigen Deckungsgrades hoheitlich fest. Die Beschwerde der Versicherer gegen die hoheitliche Tariffestlegung wurde am 5. Oktober 2001 vom Bundesrat abgewiesen. Für das Jahr 2002 konnte eine Einigung über die Tarifhöhe und über die Einführung eines neuen Tarifsystems (Kombination von Fall-, Tages- und Implantatspauschalen) erzielt werden. Die neuen Tarife entsprechen am Kantonsspital einer Tagesvollpauschale von Fr. 402.– (bisher Fr. 394.25) und an den Regionalspitälern einer Tagesvollpauschale von Fr. 270.– (bisher Fr. 256.60).

Mit der 2. Teilrevision des KVG ist vorgesehen, dass sich Krankenversicherer und Kantone neu je hälftig an den anrechenbaren Kosten (unter Einbezug von Investitionskosten) beteiligen. Dies wird eine Tarifierhöhung und damit Mehreinnahmen zur Folge haben. Da aber gleichzeitig eine Kostenbeteiligung der Kantone bei innerkantonalen Behandlungen auf der Halbprivat- und Privatabteilungen vorgesehen ist, resultiert für den Kanton unter dem Strich eine Mehrbelastung von voraussichtlich mindestens 50 Mio. Franken.

Im ambulanten Bereich können die Spitäler grundsätzlich kostendeckende Tarife verrechnen, da im Sinne eines freien Wettbewerbs zwischen ambulanten Behandlungen im Spital und ambulanten Behandlungen in Arztpraxen möglichst gleich lange Spiesse gelten sollen. Eine maximal mögliche Deckungsquote von 100 Prozent lässt sich nach Ansicht des Bundesrates allerdings erst rechtfertigen, wenn volle Kostentransparenz besteht. Wird im Einzelfall eine Erhöhung des Taxpunktwertes geltend gemacht, schliesst der Bundesrat zwar nicht aus, dass eine gewisse Erhöhung des Taxpunktwertes gerechtfertigt ist, lehnt diese dann jedoch mit Verweis auf die seiner Ansicht nach ungenügende Kostentransparenz meistens ab. Der Bun-

desrat hat Erhöhung des Taxpunktwertes u.a. auch mit dem Argument abgelehnt, dass eine Erhöhung dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit widerspreche.

In der aktuellen Situation, d.h. kurz vor der Einführung des TARMED, dürfte eine Erhöhung des Taxpunktwertes kaum realisierbar sein. Die Preisüberwachung wendet bis zur Einführung des TARMED bei der Prüfung von ambulanten Leistungen ein vereinfachtes und pragmatisches Verfahren an, das zum einem mit Vermutungen arbeitet, zum andern eine gewisse Präferenz zum Status quo hat. In einer Empfehlung vom Januar 2001 führt die Preisüberwachung u.a. aus, dass sie aktuelle Taxpunktwerte zwischen Fr. 3.- und Fr. 4.- als angemessen erachte. Im Kanton St.Gallen beläuft sich der Taxpunktwert auf Fr. 3.45, während in den umliegenden Kantonen (mit Ausnahme des Kantons Graubünden) Taxpunktwerte zwischen Fr. 3.95 und 4.95 verrechnet werden. Der Status quo verlangt laut Preisüberwachung keine besondere Begründung, wohl aber Veränderungen (Erhöhungen oder Senkungen) innerhalb dieses Bandes. Erhöhungen werden zudem an die Bedingung geknüpft, dass die ambulanten Spalkosten pro Versicherten in den vergangenen Jahren nur moderat angestiegen sind.

Da Erhöhungen des Taxpunktwertes vor der Einführung von TARMED kaum möglich sind und TARMED kostenneutral eingeführt werden muss (die Kostenneutralität soll über einen noch festzulegenden Zeitraum garantiert sein), wird auf absehbare Zeit hin kaum eine Erhöhung des Taxpunktwertes realisiert werden können.

4.10 Investitionsrechnung

Im Bereich des aus zweckgebundenen Mitteln abzuschreibenden Strassenbaus lässt sich aufgrund der vorgesehenen Bauprogramme folgende Entwicklung absehen (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Staatsstrassen				
Ausgaben	80.8	100.6	69.0	60.0
Einnahmen	- 35.8	- 37.0	- 21.0	- 19.0
Nettoinvestition	45.0	63.6	48.0	41.0
Nationalstrassen				
Ausgaben	89.2	87.0	79.0	42.0
Einnahmen	- 77.5	- 74.8	- 67.7	- 35.9
Nettoinvestition	11.7	12.2	11.3	6.1

In den Investitionsausgaben des Staatsstrassenbaus ist auch die Erstellung der Werkhöfe Schmerikon und Buchs enthalten.

Für Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge, die aus allgemeinen Mitteln abzuschreiben sind, enthält der Finanzplan die Weiterführung der bereits beschlossenen Objekte sowie den Nettoaufwand für Neuobjekte gemäss Investitionsplanung (Anhang 2). Das Ergebnis im Ausgangsjahr 2002 ist massgeblich durch die Investitionsausgabe von 51 Mio. Franken für die Übernahme der Berufsschulen geprägt. Es ergibt sich folgende Entwicklung der Investitionsausgaben und -einnahmen (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Ausgaben	139.7	109.4	115.1	98.6
Einnahmen	- 3.9	- 8.9	- 13.1	- 6.0
Nettoinvestition	135.8	100.5	102.0	92.6

Die Investitionsausgaben bzw. -einnahmen für Darlehen und Beteiligungen betreffen die Aufstockung des Darlehens an die Landwirtschaftliche Kreditkasse für Betriebshilfedarlehen sowie die Gewährung und Rückzahlung von Studiendarlehen. Im Voranschlag 2002 ist noch eine letztmalige Rückzahlung von ALV-Darlehen enthalten; diese werden danach vollständig getilgt sein. Es zeigt sich folgende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Auszahlung Darlehen	5.0	5.0	5.0	5.0
Rückzahlung Darlehen	- 52.1	- 1.3	- 1.3	- 1.3
Nettoinvestition	- 47.1	3.7	3.7	3.7

Die Verschuldung – verstanden als aktivierte Ausgaben der Investitionsrechnung, die zulasten künftiger Rechnungsperioden abzuschreiben sind – zeigt aufgrund der ausgewiesenen Nettoinvestitionen und der Abschreibungen folgende Entwicklung (in Mio. Franken):

	2002	2003	2004	2005
Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge (aus allgemeinen Mitteln abzuschreiben)	309.9	345.1	378.3	388.6
Strassenbauten (aus zweckgebundenen Mitteln abzuschreiben)	34.0	60.0	69.3	65.5

In den vorstehenden Zahlen wurde die Ausgangsbasis der Verschuldung (Stand am 1.1.2002) aus dem Stand gemäss Rechnung 2000 und der im Voranschlag 2001 budgetierten Nettoinvestitionen und Abschreibungen ermittelt. Namentlich im Bereich des Strassenbaus zeichnet sich aufgrund des derzeitigen Standes der Rechnung 2001 ab, dass die Zunahme der Verschuldung deutlich geringer ausfallen wird als budgetiert. Der Verschuldungsplafond von 50 Mio. Franken bei Ablauf des 13. Strassenbauprogramm (Ende 2003) sollte deshalb eingehalten werden können.

5 Im Finanzplan nicht enthaltene Vorhaben

Nachfolgend werden Vorhaben und Bereiche aufgelistet, die infolge Unmöglichkeit ihrer genauen Konkretisierung in den vorstehenden Finanzplanergebnissen nicht enthalten sind. Da der Finanzplan auf dem Rechtsstand des Voranschlags 2002 beruht, werden auch Rechtsetzungsvorhaben aufgeführt, die eine Veränderung der Finanzplanergebnisse zur Folge haben könnten. Soweit dies möglich ist, erfolgt eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen.

5.1 Neufestsetzung der Finanzkraft der Kantone

Die Finanzkraftindices der Kantone werden im Zweijahresturnus neu festgesetzt. Sie sind für zahlreiche Elemente der finanziellen Beziehungen zwischen Kantonen und Bund von Bedeutung, indem verschiedene Bundesbeiträge, Kantonsanteile an Bundeseinnahmen und die Kantonsbeiträge an die Sozialwerke nach der Finanzkraft abgestuft werden.

Die Finanzplandaten beruhen auf dem für die Periode 2002/2003 geltenden Finanzkraftindex des Kantons St.Gallen von 80 Punkten. Derzeit sind keine Aussagen darüber möglich, ob und allenfalls wie sich aus der Neufestsetzung für die Folgeperioden Änderungen dieser Masszahl ergeben werden.

5.2 Neuordnung Finanzausgleich auf Bundesebene (NFA)

Die Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben ist am 14. November 2001 vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedet worden. Sie umfasst sämtliche notwendigen verfassungsrechtlichen Modifikationen sowie das total revidierte Bundesgesetz über den Finanzausgleich. Die parlamentarischen Beratungen werden voraussichtlich im Zeitraum 2002/2003 durchgeführt. Je nach deren Verlauf kann die Volksabstimmung im Jahr 2003 oder 2004 stattfinden.

Die Änderungen auf Verfassungsstufe werden Anpassungen in zahlreichen Spezialerlassen erfordern, dies sowohl in den aufgabenbezogenen als auch in den bereichsübergreifenden Bundesgesetzen. Die entsprechenden Anträge wird der Bundesrat nach Annahme der NFA-Vorlage durch Volk und Stände im Rahmen einer zweiten NFA-Botschaft unterbreiten. Nach Beschlussfassung über die zweite Botschaft kann die NFA in Kraft gesetzt werden. Aus heutiger Sicht dürfte dies nicht vor 2006 der Fall sein.

In der NFA-Botschaft des Bundesrates wird der Kanton St.Gallen in der Globalbilanz der quantifizierbaren Auswirkungen mit einem Entlastungssaldo von 36.4 Mio. Franken unter den Gewinnern ausgewiesen.

5.3 Andere im Finanzplan nicht enthaltene Vorhaben

- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung / Parlamentsreform (Projekt WoV)
Die für die Umsetzung des Projektes WoV erforderlichen Aufwendungen sind im Finanzplan nur zu jenem (kleineren) Teil enthalten, der zum heutigen Zeitpunkt bereits genauer absehbar ist.
- Landwirtschaft
Das Landwirtschaftsgesetz (22.01.06) rechnet mit jährlichen Mehrkosten von 0.6 Mio. Franken in den Bereichen Innovationsförderung und Produktkennzeichnung. Weitere Zusatzbelastungen von geschätzten 0.3 Mio. Franken können ab 2004 aus dem eidgenössischen Landwirtschaftsgesetz (neue Strukturförderungsmaßnahmen) und dem Konkordat über die Hochschule Wädenswil (bauliche Erweiterung der Hochschule) anfallen.
- Haager Adoptionsübereinkommen
Sobald das Übereinkommen auf Bundesebene ratifiziert wird und der Bund die Umsetzung veranlasst, ist auf kantonaler Ebene mit Projektierungskosten zu rechnen. Für die anschliessende Neukonzeption werden Folgekosten anfallen. Über den Zeitpunkt der Umsetzung sind heute keine verlässlichen Aussagen möglich.
- Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen
Auf Antrag der Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen wird zur Zeit eine Anpassung des Staatsbeitrages an die exogen bedingten Kostensteigerungen beim Personalaufwand geprüft. Aus heutiger Sicht ist unter diesem Gesichtspunkt mit einem Subventionsmehrbedarf zwischen 0.5 und 1.0 Mio. Franken zu rechnen. Davon entfallen rund 60 Prozent auf den Staat (Rest zulasten der Stadt St.Gallen). Die Hälfte des staatlichen Anteils wird gemäss geltendem Recht dem Lotteriefonds belastet.
- St.Galler Museen
Im Sinne einer weiteren Entlastung der Stadt St.Gallen bei der Erbringung zentralörtlicher Leistungen steht eine Beteiligung des Kantons an der Stiftung St.Galler Museen als Trägerin der Museen von kantonaler Bedeutung zur Diskussion. Eine allfällige neue Lösung würde sich aus heutiger Sicht finanziell ab dem Jahr 2005 auswirken und den Kanton jährlich mit rund 0.5 Mio. Franken belasten. Hierzu dürfte die Schaffung spezieller gesetzlicher Grundlagen erforderlich sein.

- **Revision Lehrerbildungsgesetz**
Die vorgesehene Revision des Lehrerbildungsgesetzes dürfte voraussichtlich ab dem Jahr 2004 einen Mehrbedarf bei den indirekten Finanzausgleichsbeiträgen in der Grössenordnung von rund 4 Mio. Franken verursachen.
- **Totalrevision Finanzausgleichsgesetz**
Die in Gang befindlichen Arbeiten zur Reform des Finanzausgleichs gehen davon aus, dass das Vorhaben für den Staat kostenneutral sein soll.
- **Totalrevision Fischereigesetz**
Die finanziellen Auswirkungen der sich in Bearbeitung befindenden Gesetzesrevision lassen sich derzeit noch nicht quantifizieren; sie werden frühestens ab dem Jahr 2005 eintreten.
- **Anstalt Bitzi**
Es ist geplant, die Anstalt in den kommenden Jahren in eine Massnahmenanstalt umzuwandeln. Dies wird zu Veränderungen bei den Personal- und Betriebskosten führen. Eine Quantifizierung kann im heutigen Zeitpunkt noch nicht vorgenommen werden.
- **Staatsanwaltschaft**
Eine Arbeitsgruppe befasst sich mit der Überprüfung der Strukturen und Prozesse bei der Staatsanwaltschaft. Die aus allfälligen Anpassungen resultierenden personellen und finanziellen Auswirkungen lassen sich noch nicht beziffern. Die Arbeitsgruppe wird ihre Erkenntnisse im Frühjahr 2002 vorlegen.
- **Strukturen der erstinstanzlichen Gerichte**
Die heutigen Strukturen der erstinstanzlichen Gerichte müssen an die neue Kantonsverfassung angepasst werden. Es ist vorgesehen, dem Grossen Rat im Jahr 2002 eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Derzeit sind keine Aussagen über allfällige Kostenfolgen dieses Vorhabens möglich.
- **Individuelle Prämienverbilligung nach KVG**
Der Ständerat berät in der Wintersession 2001 eine Änderung des Bundesbeschlusses über die Bundesbeiträge an die Krankenversicherung. Der Änderungsbeschluss sieht für das Jahr 2004 eine generelle Erhöhung des Verbilligungsvolumens um 300 Mio. Franken sowie für die Jahre 2004 bis 2007 ein Wachstum des Volumens um jährlich 3.0 Prozent (bisher 1.5 Prozent) vor. Dies würde auch zu einem Anstieg des Kantonsanteils führen. Sodann beraten die eidgenössischen Räte derzeit auch eine Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung. Gemäss Beschluss des Ständerates in der Herbstsession 2001 sollen den Kantonen Vorgaben zur Erreichung des mit der Prämienverbilligung bezweckten Sozialziels gemacht werden. Die finanziellen Auswirkungen derartiger Vorgaben sind noch nicht bekannt.
- **Neuorganisation IKMI / IKCH**
Allfällige Änderungen im Leistungsauftrag für das IKMI oder eventuell realisierbare Synergiepotentiale bei einer Neuorganisation von IKMI und IKCH sind noch nicht abschätzbar.
- **Umsetzung Projekt «Quadriga»**
Die finanziellen Auswirkungen der Zusammenfassung der einzelnen Spitäler in Versorgungsregionen ab 2003 und deren Umwandlung in selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten lassen sich noch nicht beziffern. Fest steht, dass bei einer Übernahme der Gemeindespitäler Wattwil und Wil der Staat das volle Defizit (bisher 90 Prozent) zu tragen hat. Sodann ergibt sich mit der Übernahme der beiden Gemeindespitäler aufgrund des Wechsels von der nachschüssigen zur Gegenwartsfinanzierung im Jahr 2003 eine einmalige Doppelbelastung.

- **Neue Spitalfinanzierung**
Die eidgenössischen Räte behandeln zur Zeit eine Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung. Ein Schwergewicht der Vorlage bildet die Spitalfinanzierung. Der Ständerat hat das Geschäft als Erstrat in der Herbstsession 2001 beraten. Es ist vorgesehen, dass sich Krankenversicherer und Kantone inskünftig je zur Hälfte an den als «Basis-Service» bezeichneten Spitalkosten (Betriebs- und Investitionskosten) öffentlicher und privater Spitäler beteiligen. Faktisch führt dies zu einer bisher nicht erfolgten Subventionierung der Privatabteilungen öffentlicher Spitäler und der Privatspitäler mit entsprechender Entlastung der Zusatzversicherungen. Es ist mit jährlichen Mehrkosten für den Kanton St.Gallen von 60 bis 70 Mio. Franken zu rechnen.

6 Vergleich mit Finanzleitbild

Die Regierung hat in ihrem Finanzleitbild (vgl. Anhang 1 zu diesem Bericht) Ziele, Instrumente und Massnahmen der st.gallischen Finanzpolitik umschrieben. Einige der festgehaltenen Ziele – nämlich Steuerung der Staatsquote (Z12), der Steuerquote (Z21) und der Verschuldung (Z32 und Z33) – können unmittelbar als Massstab zur Beurteilung der Finanzplanergebnisse herangezogen werden.

6.1 Staatsquote

Ziel 12 besagt, dass die Gesamtausgaben des Kantons so gesteuert werden, dass die Staatsquote nicht weiter ansteigt.

Die Staatsquote wird am Verhältnis der effektiven Ausgaben der laufenden Rechnung zum kantonalen Volkseinkommen gemessen. Wichtiger als ihre Veränderung von Jahr zu Jahr ist die längerfristige Entwicklung, für welche auf das gleitende 5-Jahresmittel abgestellt werden soll. Es ergibt sich folgendes Bild:

	2002	2003	2004	2005
Staatsquote, Jahreswert (%)	13.64	13.76	13.62	13.48
Staatsquote, gleitendes 5-Jahresmittel (%)	13.54	13.51	13.41	13.49

Zwar liegt der Jahreswert 2003 leicht über demjenigen des Vorjahrs; am Ende der Planperiode, d.h. im Jahr 2005, unterschreitet er aber den Wert des Basisjahrs 2002. Das gleitende 5-Jahresmittel reduziert sich von 13.54 Prozent für den Voranschlag 2002 auf 13.49 Prozent im Planjahr 2005. Das Staatsquotenziel des Finanzleitbilds wird somit durch den vorliegenden Finanzplan eingehalten.

6.2 Steuerquote

Gemäss Ziel 21 steigt die Steuerquote nicht weiter an; mittelfristig wird eine Senkung angestrebt.

Die Steuerquote wird am Verhältnis des Bruttosteuerertrags (einschliesslich Strassenverkehrs- und Wasserfahrzeugsteuern) zum kantonalen Volkseinkommen gemessen. Aussagekräftiger als ihre Veränderung von Jahr zu Jahr ist auch hier die längerfristige Entwicklung, für welche ebenfalls auf das gleitende 5-Jahresmittel abgestellt werden soll. Es ergibt sich folgendes Bild:

	2002	2003	2004	2005
Steuerquote, Jahreswert (%)	7.05	7.08	7.10	7.12
Steuerquote, gleitendes 5-Jahresmittel (%)	7.30	7.21	7.08	7.07

Die Jahreswerte der Steuerquote zeigen zwar einen geringfügigen, aber kontinuierlichen Anstieg. Aufgrund der höheren Betreffnisse in den vorangehenden Jahren (Spitzenwert von 7.43 % in den Jahren 1999 und 2000) bildet sich das gleitende 5-Jahresmittel von 7.30 Prozent für den Voranschlag 2002 auf 7.07 Prozent im Planjahr 2005 deutlich zurück. Das Steuerquotenziel des Finanzleitbilds wird somit durch den vorliegenden Finanzplan eingehalten.

6.3 Verschuldung

Aus den Zielen 32 und 33 des Finanzleitbilds ergibt sich, dass die Verschuldung für Investitionen gering gehalten und in wirtschaftlich günstigen Phasen zusätzlich Eigenkapital aufgebaut werden soll.

Massgebend für die Verschuldung ist das aus allgemeinen Mitteln abzuschreibende Verwaltungsvermögen. Dieses zeigt folgende Entwicklung:

	2002	2003	2004	2005
in Mio. Franken	309.9	345.1	378.3	388.6
in Steuerprozenten	35.9	38.4	40.3	39.7

Die Höhe der Verschuldung hängt ab vom jährlichen Investitionsvolumen und den Abschreibungsregeln. Bei einer durchschnittlichen Abschreibungsfrist zwischen 8 und 9 Jahren erreicht die Verschuldung auf lange Sicht das 4½- bis 5-fache des Investitionsvolumens. Wenn das jährliche Investitionsvolumen auf 12 Steuerprozenten begrenzt wird, wie dies die Regierung in ihrem Investitionsprogramm vorsieht, so ist demzufolge langfristig mit einer Verschuldung in Höhe von 54 bis 60 Steuerprozenten zu rechnen. Die Regierung hat sich jedoch ein ehrgeizigeres Ziel von höchstens 40 Steuerprozenten gesetzt. Die aufgezeigten Werte der Finanzplanung liegen mehrheitlich unter diesem Plafond, im Planjahr 2004 minim darüber.

Quantitative Aussagen über die Entwicklung des Eigenkapitals sind nicht möglich. Sie liesse sich zwar wohl aus dem derzeitigen Stand und den Budget- bzw. Finanzplandefiziten der Jahre 2001 bis 2005 errechnen; diesen Zahlen käme aber keine Aussagekraft zu, da insbesondere die Finanzplanergebnisse der laufenden Rechnung wegen der gesetzlichen Ausgleichsvorschrift nicht im aufgezeigten Masse eintreten dürfen. Der vorliegende Finanzplan lässt aber den Schluss zu, dass es schwierig sein wird, in der Planperiode eine gezielte weitere Äufnung von Eigenkapital herbeizuführen. Da die Finanzplanung auf optimistischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen basiert, wird die Zielsetzung des Finanzleitbilds in dieser Hinsicht nicht erreicht.

7 Schlussbemerkungen und Antrag

Wie unter Abschnitt 1.2 dieses Berichts ausgeführt, kommt dem Finanzplan keine programmatische Funktion zu. Er legt vielmehr die Entwicklung von Aufwand und Ertrag aus Sicht der Departemente, Ämter und Anstalten unter der Prämisse offen, dass keine korrigierenden Eingriffe erfolgen. Die Aufführung besonderer Vorhaben in den Erläuterungen (Abschnitt 4) dient der Begründung der Planungsdaten; sie stellt in keiner Weise ein Präjudiz für deren Realisierung dar.

Die Regierung gelangt aufgrund der Ergebnisse des Finanzplans 2003 – 2005 zu folgenden Feststellungen:

1. Die vorliegende Finanzplanung basiert auf optimistischen Annahmen bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung in der Planperiode. Aus heutiger Sicht müssten die Annahmen sowohl für das Realwachstum als auch für die Teuerung tendenziell tiefer angesetzt werden. Eine Veränderung der Grundannahmen würde allerdings dazu führen, dass sämtliche Planwerte neu beurteilt und im System erfasst werden müssten. Dies käme einer Wiederholung der gesamten Planungsarbeiten gleich. Der sich daraus ergebende Aufwand rechtfertigt sich nach Auffassung der Regierung nicht, zumal sich dadurch an der Grundaussage der Finanzplanung – nämlich dass sich die Erzielung des erforderlichen Budgetausgleichs in den Folgejahren schwierig gestalten wird – voraussichtlich wenig ändern würde.
2. Das durchschnittliche jährliche Aufwandwachstum der laufenden Rechnung über die ganze Planperiode liegt mit 3.2 Prozent unter dem der Planung zugrundegelegten nominellen Wirtschaftswachstum. Betrachtet man allerdings die einzelnen Planjahre, so zeigt sich im Jahr 2003 ein überdurchschnittlicher Zuwachs, während in den Jahren 2004 und 2005 Zuwachsraten unter dem Mittelwert resultieren. Daraus ergibt sich für das Jahr 2003 ein sprunghafter Anstieg des Fehlbetrags der laufenden Rechnung auf rund 86 Mio. Franken.

Das hohe Aufwandwachstum im Jahr 2003 wird massgeblich von den Zuwachsraten der Abschreibungen und der Staatsbeiträgen beeinflusst. Da die Abschreibungen eine Funktion der getroffenen oder noch zu treffenden Investitionsbeschlüsse sind und sich Änderungen im Beitragssektor in der Regel nur auf dem Gesetzgebungsweg realisieren lassen, werden kurzfristig wirkende Steuerungseingriffe schwierig zu bewerkstelligen sein.

3. Auf der Ertragsseite zeigt sich aufgrund der diesbezüglichen Planungsgrundlagen eine massvolle Steigerung der Steuererträge. Im Bereich der Besteuerung der natürlichen Personen besteht allerdings ein Unsicherheitsfaktor, da sich die Wirkungen aus dem Übergang zum System der jährlichen Steuerveranlagung noch nicht präzise vorhersagen lassen. Erst im Jahr 2002 wird sich mit der Vornahme der definitiven Veranlagungen für das Steuerjahr 2001 herausstellen, in welchem Masse sich die diesbezüglich getroffenen Annahmen als zutreffend herausstellen. Zu beachten ist, dass schon geringe prozentuale Veränderungen im Steuerzuwachs zu betragslich grossen Abweichungen im Steuerertrag führen.

Nach wie vor mangelhaft bleibt die Entwicklung bei der zweitwichtigsten Einnahmequelle des Staates, nämlich den Erträgen der Spitäler und Kliniken. Sie vermag mit der diesbezüglichen Kostenentwicklung nicht Schritt zu halten, so dass sich die Deckungslücke in diesem Bereich laufend vergrössert. Der Anpassung der Spitaltaxen sind indessen durch Bundesrecht enge Grenzen gesetzt (vgl. hierzu die Ausführungen zur Tarifsituation unter Abschnitt 4.9 dieses Berichts). Der limitierte Spielraum zur Anpassung der Spitaltaxen führt dazu, dass die Entgelte (Gruppe 43) über die ganze Planperiode lediglich eine mittlere Zuwachsrate von jährlich 0.45 Prozent aufweisen. Sie machen rund zwei Fünftel der nichtfiskalischen Erträge aus und bestimmen daher deren Wachstum in entscheidendem Masse. Der durchschnittliche Zuwachs der nichtfiskalischen Erträge liegt denn auch nur bei 1.74 Prozent pro Jahr.

Geht man von einem ausgeglichenen Haushalt aus, so ist klar, dass das Gleichgewicht nur dann erhalten bleibt, wenn Aufwand und Ertrag sich mit identischen Zuwachsraten verändern. Unterstellt man eine stabile Staatsquote und eine stabile Fiskalquote, so müssen zur Wahrung des Haushaltsgleichgewichts auch die nichtfiskalischen Erträge im Ausmass des Nominalwachstums zunehmen. Dies ist offensichtlich nicht der Fall. Darin liegt zumindest ein Teil der durch den Finanzplan aufgezeigten Verschlechterung der Haushaltslage begründet. Das zurückbleibende Wachstum der nichtfiskalischen Erträge wird dabei mass-

geblich durch exogene Faktoren bestimmt. Die fehlenden Erträge in diesem Bereich müssen letztlich auch bei stabiler Staatsquote durch höhere Belastungen im fiskalischen Bereich wettgemacht werden, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

4. Verschiedene Vorhaben sind in den Planergebnissen nicht enthalten (vgl. Abschnitt 5.3 dieses Berichts). Ein hohes finanzielles Gewicht nehmen dabei die neue Spitalfinanzierung (Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung) sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) ein. Während erstere zu einer erheblichen Zusatzbelastung führt, zählt der Kanton St.Gallen in der NFA-Globalbilanz zu den Gewinnern. Es besteht jedoch weder in zeitlicher noch in betragslicher Hinsicht Kongruenz zwischen den beiden Vorhaben. Vielmehr wird die neue Spitalfinanzierung den Kanton St.Gallen früher und in höherem Ausmass treffen als die Entlastung aus der NFA. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass bei Umsetzung der neuen Spitalfinanzierung eine Anpassung der Finanzierungsbasis vorgenommen werden muss.
5. Die Regierung hat im Finanzplan 2001 – 2003 (33.99.04) ausführlich dargelegt, dass der Finanzplan systembedingt dazu neigt, die Entwicklung schlechter darzustellen als sie tatsächlich absehbar ist. Der systemimmanente Planungsfehler wird dabei umso grösser, je weiter der Planungshorizont von der Gegenwart entfernt ist. Im Lichte dieser Ausführungen darf davon ausgegangen werden, dass bereits ohne spezielle Eingriffe gewisse Verbesserungen gegenüber den Planergebnissen möglich erscheinen. Zudem zeigt die Erfahrung, dass es in der Regel möglich ist, im Verlauf des Budgetprozesses weitere Entlastungen zu erzielen. Bei der Erstellung des Voranschlages 2002 musste allerdings die Erfahrung gemacht werden, dass dafür keine Gewähr besteht. Die Regierung ist dennoch gewillt, mit restriktiven Richtlinien zur Erstellung künftiger Voranschläge zusätzliche Verbesserungen zu erzielen.

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, vom Finanzplan 2003 – 2005 Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
lic.phil. Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer