

95.007

Staatsrechnung 1994

Compte d'Etat 1994

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 5. April 1995
Message et projets d'arrêté du 5 avril 1995

Bezug bei der Eidgenössischen Drucksachen-
und Materialzentrale, 3000 Bern
S'obtiennent auprès de l'Office central fédéral
des imprimés et du matériel, 3000 Berne

Beschluss des Ständerates vom 7. Juni 1995
Décision du Conseil des Etats du 7 juin 1995

Kategorie II/III, Art. 68 GRN – Catégorie II/III, art. 68 RCN

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: Les restructurations ne sont pas des maladies honteuses de l'économie, elles sont la loi même de la vie des affaires disait, avec raison, un ancien ministre français.

La Suisse romande et le Tessin en savent quelque chose, car ils continuent à subir de plein fouet la crise caractérisée par un taux de chômage très élevé. Malgré une légère reprise de l'économie suisse en 1994, la situation demeure très préoccupante. C'est à la lumière de cette nouvelle donne économique qu'il faut, à mon sens, analyser le compte d'Etat 1994. En 1994, nous avons enregistré un excédent de dépenses de 5,102 milliards de francs au compte financier et un déficit de 5,693 milliards de francs au compte de résultats. La dette de la Confédération, elle, est passée de 69,4 à 77,8 milliards de francs. Il est réjouissant de constater un recul significatif du déficit du compte financier par rapport au budget 1994: 5,1 milliards de francs au lieu d'environ 7 milliards de francs. La différence est encore plus nette si nous prenons en considération le compte 1993: 5,1 milliards de francs au lieu de 7,8 milliards de francs.

Si l'on compare le compte de 1994 au compte de 1993, il en ressort une augmentation des dépenses de 1,8 pour cent et un accroissement des recettes de 10,5 pour cent. En chiffres absolus, les dépenses de la Confédération ont donc passé de 40,6 à 41,341 milliards de francs et, durant la même période, les recettes ont passé de 32,782 à 36,239 milliards de francs, soit un bond de près de 3,5 milliards de francs.

Il est important de rappeler que, contrairement aux cantons, la Confédération transfère les deux tiers de ses recettes à des tiers. Elle distribue environ 27 milliards de francs, soit 65 pour cent de ses dépenses totales aux assurances sociales, aux cantons, aux communes et aux tiers. En 1994, l'analyse fonctionnelle des dépenses de la Confédération révèle que les grands secteurs qui absorbent plus de 75 pour cent des moyens du pays sont la prévoyance sociale avec 25,9 pour cent, le trafic avec 14,9 pour cent, la défense nationale avec 14,4 pour cent, l'agriculture avec 8,5 pour cent, la formation et la recherche fondamentale avec 7,4 pour cent et, enfin, les relations avec l'étranger avec 5,1 pour cent. Depuis 1980, pratiquement seules les dépenses relatives à la prévoyance sociale ont considérablement augmenté. Leur quote-part a passé de 20,4 pour cent en 1980 à 25,9 pour cent en 1994. Cette évolution s'explique par la volonté du Conseil fédéral et du Parlement d'apporter une aide plus efficace aux membres les plus démunis de la société, tout en évitant d'appliquer une politique de l'arrosoir. Le vieillissement croissant de la population suisse et la détérioration de la situation économique depuis 1991 ont bien évidemment accéléré cette évolution.

L'analyse du compte d'Etat 1994 par la Commission des finances, en collaboration avec le Département fédéral des finances appelle les remarques suivantes:

1. Les efforts intensifs d'assainissement des finances fédérales commencent à porter leurs fruits. La maîtrise des dépenses en 1994 en est le révélateur. Elle se traduit par une importante réduction du déficit du compte financier.

2. La forte augmentation des recettes enregistrées en 1994 est le signe tangible d'une légère croissance économique.

3. Certes, les dépenses n'ont augmenté que de 0,7 milliard de francs, soit 1,8 pour cent par rapport à l'année précédente, mais, depuis 1990, les dépenses ont connu un accroissement de quelque 10 milliards de francs, soit 30 pour cent, ce qui représente un taux de croissance annuel moyen de 6,9 pour cent, nettement supérieur au taux de croissance du PIB.

La compression des dépenses en 1994 s'explique avant tout par des contributions plus faibles à l'assurance-chômage qui permettent une amélioration de 600 millions de francs pour l'ensemble du secteur de la prévoyance sociale. Il faut aussi ajouter 144 millions de francs d'économies concernant la garantie contre les risques à l'exportation et d'importants soldes de crédits en matière de bonus à l'investissement.

A l'instar de M. Delalay, rapporteur de la Commission des finances du Conseil des Etats, nous pouvons dire que le résultat du compte 1994, même s'il est spectaculaire, n'est pas le signe évident d'un redressement définitif, d'autant plus qu'il faut considérer les engagements futurs élevés que constituent l'assurance-maladie, les investissements d'infrastructure des chemins de fer, les modifications légales portant sur la Caisse fédérale de pensions et sur les charges d'intérêts que nous vaut une dette en très nette augmentation.

Dans cette optique, il faudra surtout agir à l'avenir sur la réduction des dépenses afin de poursuivre les efforts d'assainissement des finances fédérales. L'élaboration du projet de budget 1996 devra absolument obéir à cette philosophie. La Commission des finances n'acceptera en aucun cas un budget où la croissance des dépenses dépasserait celle du PIB. Nous demandons que les directives édictées par le Département fédéral des finances pour le budget 1996 soient appliquées dans un sens restrictif.

4. L'amélioration des recettes en 1994 s'explique principalement par des rentrées fiscales plus fortes que prévues grâce à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé. Ces deux impôts sont à l'origine de l'agréable surprise enregistrée en 1994, année qui a été la première des deux exercices basés sur la période de calcul 1991/92. Or, la première année de taxation est encore une année qui était productive. Cette constatation a été à nouveau faite en 1994 puisque les recettes engendrées par l'IFD ont progressé de 1,1 milliard de francs, ou de 13,7 pour cent, pour atteindre une somme totale de 9 milliards de francs. Quant à l'impôt anticipé, il a provoqué des recettes inattendues dans les derniers jours de décembre 1994, grâce à des dividendes versés par des sociétés dont les actionnaires ont demandé le remboursement dans les premiers jours de janvier 1995 déjà.

5. Par rapport à 1993, l'accroissement de la dette a pu être relativement contenu. Il a gravité autour de 8 milliards de francs, en portant la dette de la Confédération à 77,8 milliards de francs en 1994, soit 21,8 pour cent du PIB – en 1990, ce même rapport était de 12,9 pour cent. Cette évolution s'est traduite par de nouveaux emprunts de la Confédération pour financer son propre ménage. En 1994, par exemple, moins de 10 pour cent des investissements de la Confédération, qui se montaient au total à 5,5 milliards de francs, ont été financés par nos propres moyens, le solde l'ayant été par l'emprunt.

6. En 1994, les excédents de dépenses de la Confédération, des cantons et des communes n'ont-ils pas atteints 13,5 milliards de francs, soit 3,8 pour cent du PIB? Malgré une légère amélioration en 1994, due précisément à l'augmentation du PIB, ces déficits, de nature essentiellement structurelle, dépassent la limite de 3 pour cent qui a été fixée par l'Union européenne pour l'admission au sein de l'union monétaire.

La Suisse occupe, certes, une position plus favorable que l'Union européenne, mais l'Allemagne, le Luxembourg et l'Irlande peuvent se vanter de faire mieux. Quant aux Etats-Unis et au Japon, nos deux principaux partenaires commerciaux, ils obtiennent également de meilleurs résultats que la Suisse. Si notre pays veut renforcer sa position compétitive et sa force économique et financière, il doit impérativement poursuivre l'objectif de disposer de finances publiques saines.

Avant de conclure, je tiens, au nom de la Commission des finances, à faire quelques remarques complémentaires relatives au compte d'Etat 1994 de la Confédération.

1. La fiabilité des prévisions budgétaires laisse manifestement à désirer, si l'on tient compte du fait que l'écart entre le déficit supputé et le compte, pour 1994, ascende à près de 2 milliards de francs. La vieille habitude du mouvement de balancier, sur laquelle en automne, au moment de l'élaboration du budget, le pessimisme prévaut, afin de faire renaître quelque peu l'optimisme au printemps, avec la connaissance des comptes effectifs, ne suffit pas à expliquer une telle divergence. Les moyens informatiques dont dispose l'administration fédérale devraient permettre à l'avenir à la Confédération de mieux maîtriser l'évolution des recettes et des dépenses, et de connaître de manière précise les situations intermédiaires. La gestion des affaires de la Confédération, grâce à cet instrument, devrait améliorer la transparence et l'objectivité de l'information, et gagner la confiance des citoyens et citoyennes, sans parler des rapports entre le Conseil fédéral et le Parlement. Si le Département fédéral des finances avait été en mesure de donner des renseignements exacts au Parlement sur l'évolution des comptes 1994 de la Confédération, les débats sur le 3e programme d'assainissement des finances fédérales auraient eu lieu dans un climat de plus grande sérénité.

2. La Commission des finances a certes été informée des travaux d'assainissement effectués dans les comptes de la Caisse fédérale d'assurance. La Délégation des finances et la Commission de gestion semblent avoir la situation en main. Il faut néanmoins constater qu'une nouvelle fois le Contrôle fédéral des finances n'a pas pu délivrer un rapport proposant l'acceptation des comptes 1994 de la CFA. Dans ces conditions, la Commission des finances vous propose de ne pas adopter les comptes de la Caisse fédérale d'assurance pour 1994 ainsi que les effets qui en découlent sur le compte d'Etat pour le même exercice. Des correctifs devront éventuellement être apportés au compte 1995.

3. En accord avec le Contrôle fédéral des finances, notre commission exige aussi la rectification, en 1995, des évaluations erronées portées dans les comptes de l'Office fédéral de la production d'armements. Des amortissements extraordinaires, la constitution injustifiée de provisions et la sous-estimation de travaux en cours faussent le résultat, car ils ont été faits en dérogation des prescriptions applicables en la matière. Sous réserve que des corrections interviennent dans le compte 1995, la commission propose d'accepter les comptes 1994 de l'Office fédéral de la production d'armements.

4. A moyen terme, l'objectif d'assainissement des finances fédérales doit être atteint en agissant essentiellement sur le paramètre des dépenses. Il faut éviter, aujourd'hui, de charger davantage encore les PME, qui constituent les véritables pourvoyeuses d'emplois pour l'avenir. Dès lors, il serait contre-productif que l'Etat instaure de nouvelles taxes et de nouveaux impôts pour assainir ses finances. Il n'y a plus de place pour un Etat providence. Les solutions d'avenir doivent être cherchées dans une plus grande responsabilité des individus et des familles, une redynamisation de l'économie de marché et un nouveau contrat de solidarité entre les générations. Les décisions récentes, prises à la fois par le Conseil fédéral et par le Parlement, dans maints domaines, s'inscrivent parfaitement dans cette optique. Elles devraient donner de nouvelles raisons de croire et d'espérer en l'avenir de ce pays.

5. L'accroissement inquiétant des déficits de la Confédération et des autres collectivités publiques met sérieusement en péril la place économique et financière de la Suisse, son attractivité et sa capacité compétitive. Il compromet également à moyen et à long terme l'application d'une politique de péréquation financière intercantonale et de lutte contre les disparités régionales qui ont tendance à croître.

Cette politique de rééquilibrage constitue pourtant un élément indispensable à la cohésion de ce pays multilingue et pluriculturel. La poursuite du progrès social et humain ne dépend-elle pas aussi directement de la capacité de la Suisse à résoudre la crise de ses finances publiques? Dès lors, le

rôle de solidarité rempli par la Confédération est subordonné à la poursuite de l'assainissement des finances fédérales. Il faut prendre de nouvelles mesures, à court et à moyen termes, réduire les dépenses de fonctionnement, opérer les transferts nécessaires et généraliser, si possible, la formule des montants forfaitaires pour le subventionnement de la Confédération. Mais surtout, il faut impérativement redéfinir le rôle de l'Etat dans notre société postindustrielle en évitant toute forme de gaspillage des deniers publics et en faisant tomber les entraves au développement. La redéfinition du rôle de l'Etat doit obéir à une philosophie de responsabilité et de solidarité. Les exigences de l'économie de marché ne doivent pas occulter non plus l'impérieuse nécessité de maintenir une dimension sociale et humaine au développement de notre pays. Le capitalisme sauvage ne saurait apporter les solutions à tous les problèmes. Sans des finances saines de l'Etat, il est illusoire de penser pouvoir résoudre à satisfaction les grands problèmes de l'avenir de notre pays.

Au nom de la Commission des finances, je tiens à remercier chaleureusement M. Stich, conseiller fédéral, ainsi que ses collaborateurs de leur engagement inlassable pour assainir le ménage financier de la Confédération.

En conclusion, quand le vin est tiré, il faut le boire. A l'instar de la Commission des finances, qui l'a fait par 18 voix sans opposition et avec 2 abstentions, et à l'instar du Conseil des Etats, je vous invite à accepter le compte d'Etat 1994, avec les réserves formulées concernant la Caisse fédérale d'assurance et l'Office fédéral de la production d'armements.

Je vais aborder encore le premier supplément au budget 1995. Le Conseil fédéral demande dans le cadre du supplément I au budget 1995 des crédits supplémentaires pour un montant total de 201 millions de francs et un crédit d'engagement de 3,1 millions de francs. Les conséquences de ces nouveaux crédits, si vous les accordez, se manifesteront par une augmentation des dépenses globales budgétées de l'ordre de 0,5 pour cent. Ces crédits se répartissent notamment comme suit:

1. 124 millions de francs, plus de 60 pour cent des crédits sollicités, concernent l'agriculture et se rapportent aux contributions écologiques.

2. 28,8 millions de francs sont demandés pour les constructions civiles de la Confédération à cause des retards intervenus dans la construction pour diverses raisons que je vous laisse le soin d'imaginer.

3. 22,8 millions de francs concernent les dommages causés par les intempéries au Tessin et en Valais, pour la remise en état des routes nationales et principales.

4. Un crédit supplémentaire de 2,5 millions de francs est sollicité par le Département fédéral de justice et police. Il s'agit en quelque sorte d'un report des crédits de l'exercice 1994 sur l'exercice 1995. Le Conseil fédéral a réexaminé complètement le projet «OUC 77» qui avait été lancé dans le début des années huitante et qui visait à construire 46 antennes protégées pour les besoins de la population en cas de crise grave. Ces installations, fort heureusement, sont aussi utilisées dans des situations normales, et c'est la moindre des choses, car sinon ces investissements ne seraient pas totalement justifiés. Le Conseil fédéral a donc revu le programme. Il reste à construire quatre antennes d'ici à 1999, à Neuchâtel, au Monte Ceneri, au Rigi et à Attinghausen. Pour ce faire, le Conseil fédéral sollicite donc un crédit supplémentaire de 2,5 millions de francs pour l'exercice 1995.

Toutes les demandes de crédits supplémentaires ont été acceptées par la Commission des finances qui vous propose d'en faire de même.

Par contre, le crédit de 7,5 millions de francs, dans le domaine des mesures de prévention de la consommation de drogue, a suscité un vif débat au sein de la commission. Je tiens à rappeler que, le 3 octobre 1994, le Conseil fédéral a décidé d'autoriser la réalisation de deux projets relatifs à des mesures supplémentaires de prévention contre la drogue, mesures pour lesquelles aucun crédit n'avait été prévu au budget 1995. Il s'agit du projet «Prove» (transformation de places de traitement et extension des essais de prescriptions médicales de stupéfiants: 6 millions de francs) et du projet

«Reha» (mesures urgentes visant à promouvoir le traitement résidentiel des toxicomanes: 1,5 million de francs).

La majorité de la commission propose de suivre le Conseil fédéral et d'accorder ce crédit supplémentaire de 7,5 millions de francs afin de terminer les essais en cours et d'opérer une évaluation en bonne et due forme qui sera soumise en temps opportun au Parlement.

Quant à la minorité de la commission, dont je fais partie, elle propose de réduire le crédit supplémentaire à 3,5 millions de francs, de se limiter à financer les essais existants et de refuser toute extension des essais durant cette phase transitoire, en exigeant une évaluation la plus objective possible de l'expérience en cours, en tenant compte des autres expériences qui ont été faites en la matière dans d'autres pays, européens notamment.

D'une façon générale, la Commission des finances est unanimement d'avis qu'il vaudrait mieux investir davantage en amont, au niveau de la vraie prévention qui permettrait d'obtenir des résultats efficaces, plutôt que de devoir dépenser beaucoup d'argent au bout de la chaîne, au moment évidemment le plus dramatique. La commission ne dit pas qu'il ne faille pas le faire, mais il faudrait davantage se préoccuper avant du problème afin d'éviter que des jeunes ne soient victimes du fléau de la drogue.

Par 11 voix contre 8, la majorité de la commission vous propose de voter en faveur de ces crédits supplémentaires.

Raggenbass Hansueli (C, TG), Berichterstatter: Die Behandlung der Staatsrechnung ist Vergangenheitsbewältigung und abgesehen von den durchaus notwendigen Kontrollen nur sinnvoll, wenn Erkenntnisse für die Zukunft daraus gewonnen und umgesetzt werden. Das Defizit der Finanzrechnung hat sich von 7,8 Milliarden Franken 1993 auf 5,1 Milliarden Franken 1994 oder um 2,7 Milliarden Franken zurückgebildet. Der Ausgabenüberschuss, bezogen auf das massgebliche Vergleichsobjekt, das Bruttoinlandprodukt, verminderte sich von 2,3 Prozent 1993 auf 1,4 Prozent 1994, ist aber noch höher als während der Wirtschaftskrise der siebziger Jahre. Nachdem die Rechnung 1993 um fast 5 Milliarden Franken schlechter als veranschlagt ausfiel, war das Defizit 1994 1,9 Milliarden Franken geringer als veranschlagt.

Selbstverständlich zeigte sich die Finanzkommission erfreut ob des im Verhältnis zum Budget – ich betone: im Verhältnis zum Budget – guten Resultates. Ein gewisses Missbehagen herrschte dennoch ob der grossen Differenz zwischen Budget und Jahresrechnung einerseits und der späten Information andererseits. Das Budget ist ein Steuerungsinstrument und als solches von seiner Wirksamkeit, zum einen von seiner Genauigkeit und zum anderen von seiner schnellen und permanenten Überprüfbarkeit, abhängig. Dies gilt gerade heute, im Zuge gravierender Defizite und des steten Bemühens, diese zu reduzieren.

Geht man der Budgetabweichung auf den Grund, wird sie verständlich. Minderausgaben von 1,2 Milliarden Franken stehen Mehreinnahmen von 0,6 Milliarden Franken gegenüber. Die Minderausgaben sind auf die geringen Nachtragskredite, bei gleichzeitig hohen Kreditresten, zurückzuführen. Den Nachtragskrediten von über 731 Millionen Franken standen Kreditreste von beinahe 2 Milliarden Franken gegenüber. Verzögerungen bei verschiedenen Infrastrukturprojekten führten zu unerwartet hohen Kreditresten. Bei den Darlehen an die Arbeitslosenversicherung beliefen sich die Kreditreste auf 750 Millionen Franken, aber auch beim Investitionsbonus waren diese beträchtlich. Bei den Mehreinnahmen lag die Fehlkalkulation bei den Verrechnungssteuereingängen, die sowohl quantitativ als auch terminlich überaus schwierig einzuschätzen sind, und bei der direkten Bundessteuer, die sehr positiv abschloss.

Bei der gegenwärtigen Finanzlage des Bundes ist der Informationsbedarf sowohl der Finanzkommission als auch des gesamten Parlamentes ausgeprägt, insbesondere auch als vertrauensbildende Massnahme. So sind wir, Sie und ich, darauf angewiesen, möglichst schnell – nicht erst im Herbst! – über die finanziellen Ergebnisse der Mehrwertsteuer informiert zu werden.

Trotz Budgetverbesserung um 1,9 Milliarden Franken sind wir von einer Trendwende noch weit entfernt. Die jährlichen Defizite 1996 bis 1999 bewegen sich zwischen 4 und 5,7 Milliarden Franken, wenn es nach dem Finanzplan geht, ohne dass dabei die rechnermässige Ausgliederung der Eidgenössischen Versicherungskasse, die Neat, die «Bahn 2000» oder die gemäss neuem SBB-Leitbild zu ändernde Finanzierungspraxis der Infrastrukturprojekte berücksichtigt wären. Trotz Budgetverbesserung haben die Investitionen von rund 5,5 Milliarden Franken nur zu einem geringen Teil mit eigenen Mitteln finanziert werden können. Das heisst mit anderen Worten, dass der grosse Teil der Schuldenzunahme der Finanzierung der Konsumausgaben diente, was elementaren Finanzierungsregeln widerspricht.

Die Schulden des Bundes haben im Referenzjahr um 8,2 Milliarden Franken auf 77,8 Milliarden oder 21,8 Prozent des Bruttoinlandproduktes zugenommen. Innert nur vier Jahren kletterte diese Kennzahl um knapp 70 Prozent nach oben. Die konsolidierten Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden haben von 167 Milliarden auf 182 Milliarden Franken zugenommen. Die Verschuldungsquote erreichte damit knapp 47 Prozent, was eine Steigerung von über 50 Prozent seit dem Verschuldungsquotientief von 1990 bedeutet.

Auch wenn wir uns international in guter Gesellschaft – beispielsweise mit Deutschland, Frankreich oder England – befinden und die zulässige Verschuldung gemäss Maastrichter Vertrag 60 Prozent beträgt, ist der Anstieg besorgniserregend. Die dargestellte Staatsverschuldung belastet insbesondere auch die zukünftigen Generationen, vor allem weil die Schulden zu grossen Teilen zur Finanzierung von Konsumausgaben aufgenommen werden müssen. Wie der Botschaft auf Seite 13 zu entnehmen ist, hat das amerikanische Budgetbüro errechnet, dass bei gleichbleibender Defizit- und Verschuldungswirtschaft die nachfolgenden Generationen in den USA gegen 60 Prozentpunkte mehr Steuern bezahlen müssten als die heute lebenden Amerikaner.

Ähnliche Berechnungen existieren zwar in der Schweiz nicht. Der Grundgedanke der Lastenverschiebung auf die jüngere Generation gilt auch bei uns, und zwar ausgeprägt. Der Handlungsbedarf auf allen drei Staatsebenen ist ausgewiesen und nach wie vor dringend.

Die Bilanz weist einen Fehlbetrag, eine Rekordsumme, von 36,6 Milliarden Franken aus, der die Gesamteinnahmen der Eidgenossenschaft von einem Jahr übersteigt. Dieser Fehlbetrag, auch hier ist wieder die Veränderung beängstigend, hat sich innert vier Jahren verdoppelt. Das wertberichtigte Finanz- und Verwaltungsvermögen deckt nur noch gut 50 Prozent der Schulden, oder anders gesagt: 50 Prozent der Schulden stehen keine Werte mehr gegenüber.

Trotz Budgetverbesserung sehen die finanziellen Perspektiven alles andere als erfreulich aus. Der einzige Lichtblick, das Wachstum der Einnahmen um 10,5 Prozent gegenüber 1993 – gegenüber dem Budget eine Verbesserung von 0,6 Milliarden Franken –, muss sofort wieder relativiert werden. Im aussagekräftigen Zweijahresvergleich haben die Einnahmen im Durchschnitt nur um 1,8 Prozent zugelegt. Die Zunahme bei den Verrechnungssteuern ist trügerisch, wie die Einnahmenentwicklung im laufenden Jahr aufzeigt. Das Wachstum der direkten Bundessteuer um 1,1 Milliarden Franken oder 13,7 Prozent gegenüber dem letztem Jahr ist für ein gerades Jahr im langjährigen Vergleich betrachtet tief. Finanzpolitik macht man bekanntlich nicht bei der Rechnung, schon eher beim Budget, im wesentlichen aber im Rahmen der Gesetzgebung bei den ständig sich wiederholenden Ausgabenbeschlüssen. So kommt den Weisungen des Bundesrates für den Voranschlag 1996 und dem Legislaturfinanzplan eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Sie sehen vor, dass die um nicht beeinflussbare Grössen und Sonderfaktoren bereinigten Ausgaben im Budgetjahr 1996 auf dem Niveau von 1995 eingefroren werden.

Diese vom Bundesrat ausgesandten Restriktionssignale werden von der Finanzkommission vollumfänglich geteilt. Die Finanzkommission wird für 1996 kein Budget akzeptieren, das den genannten Prinzipien widerspricht. Das im Rah-

men der Budgetvorbereitung angekündigte Ausgabenwachstum von 7,2 Prozent für das nächste Jahr entspricht den Vorgaben in keiner Art und Weise. Wir müssen gemeinsam, Bundesrat und Parlament, verhindern, dass das Ausgabenwachstum 4 Prozent übersteigt. Das heisst, dass wir 1,3 Milliarden Franken einsparen müssen. Daran führt kein Weg vorbei. Die Finanzkommission unterstreicht vielmehr nochmals, dass das Nullwachstum der Ausgaben für jedes Departement die Regel sein muss – mit Ausnahme selbstverständlich jener Ausgaben, auf die wir keinen Einfluss haben, zum Beispiel die Schulzinsen.

So kommt der angekündigten Schuldenbremse für die Zukunft eine grosse Bedeutung zu. Deren Ausgestaltung ist noch nicht definitiv festgelegt. Gestützt auf die Diskussionen anlässlich des finanzpolitischen Seminars der Finanzkommission in Dornach wird das Finanzdepartement einen Bericht erarbeiten, der dem Bundesrat nach den Sommerferien unterbreitet und dann zur Vernehmlassung versandt wird. Wichtig dürfte diese Schuldenbremse vor allem in Hochkonjunkturjahren sein; dann ist im Speziellen Sparen und Zurückhaltung angezeigt. Die Indikatoren deuten darauf hin, dass sich die Konjunktur sukzessive, wenn auch abgeschwächt, erholen wird. Die Realisierung der Schuldenbremse ist daher zügig voranzutreiben.

Positiv zur Kenntnis zu nehmen ist auch der bundesrätliche Wille, mit dem sogenannten New Public Management ernst zu machen. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung, die unter anderem Verwaltungsbereiche mit Leistungsaufträgen und zielorientierte Globalbudgets postuliert, wird von der Finanzkommission befürwortet. Sie entspricht auch einer Forderung der von beiden Räten bereits überwiesenen Motion (95.3002) der Finanzkommission vom 18. Januar 1995. Die Finanzkommission verlangt, dass es nicht beim Experimentiercharakter der Massnahmen sein Bewenden hat, sondern dass damit Ernst gemacht wird.

Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, dass die Finanzkommission von den Berichten der Finanzdelegation und der Finanzkontrolle Kenntnis genommen hat. Der Spezialbericht der Finanzdelegation über die Neat-Finanzierung wurde von der Finanzkommission positiv aufgenommen. Auch die Schlussfolgerung, wonach die Neat zum Teil durch A-fonds-perdu-Beiträge des Bundes und zum Teil durch Geldaufnahmen zu finanzieren sei, wurde geteilt. Über den neuesten Stand der Eidgenössischen Versicherungskasse bzw. der Pensionskasse des Bundes wird Kollege Manfred Aregger, Präsident der entsprechenden Arbeitsgruppe und der Finanzdelegation, berichten. Da die Eidgenössische Finanzkontrolle ihre Revisionsarbeit noch nicht durchführen konnte, beantragt Ihnen die Finanzkommission, die Sonderrechnung der Eidgenössischen Versicherungskasse von der Genehmigung auszunehmen. Der entsprechende Antrag liegt Ihnen vor.

Zu den Rüstungsbetrieben ist zu vermerken, dass gemäss Feststellungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle im Rechnungsjahr 1994 zu Unrecht ausserordentliche Abschreibungen und Rückstellungen von insgesamt 48,4 Millionen Franken verbucht wurden und die Eidgenössische Konstruktionswerkstätte Aufträge in Arbeit im Betrage von 12,6 Millionen Franken zu tief bewertet hat. Der Einfachheit halber und um die Rechnung 1994 nicht nochmals korrigieren zu müssen, wird beantragt, dass diese Fehlbuchungen in der Rechnung 1995 storniert bzw. korrigiert werden. Entsprechende Anträge liegen auf Ihrem Pult.

Ich beantrage Ihnen im Namen der einstimmigen Finanzkommission, dem vorliegenden Bundesbeschluss I über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 1994 und dem Bundesbeschluss II über die Rechnung 1994 des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe zuzustimmen.

Zu guter Letzt bleibt mir noch die angenehme Aufgabe, Herrn Bundesrat Stich und seinen Mitarbeitern im Namen der Finanzkommission den besten Dank für die wahrlich nicht immer sehr angenehme, aber speditiv geleistete Arbeit auszusprechen.

Zum Nachtrag I: Mit diesem ersten Nachtrag zum Budget 1995 unterbreitet uns der Bundesrat einen Entwurf für Kredit-

nachträge im Gesamtbetrag von 201 Millionen Franken, einen Verpflichtungskredit von 3,1 Millionen Franken sowie für 2,8 zusätzliche Etatstellen. Mit den beantragten Kreditnachträgen nehmen die veranschlagten Gesamtausgaben um 0,5 Prozent zu. Sie liegen somit leicht unter dem Durchschnitt der Vorjahre.

Über 60 Prozent der Nachtragskredite betreffen die Landwirtschaft, und zwar 124 Millionen für Ökobeiträge, für die entsprechenden Direktzahlungen. Dieser Nachtragskredit ist eine Folge der Anfang 1995 beschlossenen Subventionserhöhungen. Er betrifft im wesentlichen Beiträge für extensiv genutzte Wiesen, Hochstamm-Feldobstbäume, die integrierte Produktion sowie den biologischen Landbau. Der Anteil der Landwirte, die auf integrierte Produktion und biologischen Landbau umsteigen, wurde überdies unterschätzt.

Bei den zivilen Bauten beantragt uns der Bundesrat Kreditübertragungen im Umfange von 28,8 Millionen Franken. Verzögerungen bei verschiedenen Grossprojekten, insbesondere der Erwerb von Liegenschaften für den Hochleistungsrechner der ETH Zürich und für die Empa sind die Hauptursache. Um die Projekte realisieren zu können, müssen die Kreditreste aus dem Jahre 1994 übertragen werden.

22,8 Millionen Franken betreffen Aufwendungen des Bundes für die Unwetterschäden in den Kantonen Wallis und Tessin. Die Nachtragskredite sind auf Verzögerungen bei der Einreichung der Abrechnungen zurückzuführen.

Eine ausgiebige Debatte setzte es in der Finanzkommission bei den Nachtragskrediten für die sogenannten Präventionsmassnahmen zur Bekämpfung des Drogenkonsums über total 7,5 Millionen Franken ab. Ich werde im Rahmen der Detailberatung darauf zu sprechen kommen.

Finanzkommission und Bundesrat beantragen Ihnen Zustimmung zum Bundesbeschluss über den Nachtrag I zum Vorschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1995.

Aregger Manfred (R, LU): Ich spreche zum Genehmigungsvorbehalt betreffend Pensionskasse des Bundes (PKB), wie er von der Finanzkommission beantragt wird.

Pensionskassen beim Bund, bei Kantonen und Gemeinden sowie in grösseren Firmen und Verbänden der Privatwirtschaft gibt es schon lange. Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) brachte 1985 das Obligatorium für alle Arbeitnehmer. Neben betriebseigenen Kassen entstanden grosse BVG-Sammelstiftungen bei Banken und Versicherungen. Die jährliche obligatorische Revision und Genehmigung durch eine amtliche Aufsichtsstelle garantiert die Richtigkeit der Stiftungsrechnungen sowie das Vorhandensein und die sichere Anlage der Vorsorgekapitalien. Mit ganz wenigen Ausnahmen werden dabei ausgezeichnete Resultate erzielt, und bei allfälligen Unregelmässigkeiten erfolgt unverzüglich eine Intervention der kantonalen Aufsichtsorgane.

Um so bedauerlicher ist es, dass es ausgerechnet der Pensionskasse des Bundes nicht gelungen ist, ihre Rechnung seit der Einführung des BVG ins Lot zu bringen. Seit 1988 konnte keine Jahresrechnung mehr ordnungsgemäss genehmigt werden. Wenn wir uns auf die immer höher angesetzten Massstäbe im Revisoratsbereich beziehen, die besonders auch im neuen Aktienrecht deutlich zum Ausdruck kommen, drängt sich der beantragte Genehmigungsvorbehalt zur Staatsrechnung 1994 geradezu auf. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat die Revision der Jahresrechnung 1994 der PKB bis zum heutigen Datum noch nicht abgeschlossen. Trendmeldungen zufolge dürften bei der Rechnung 1994 erneut schwerwiegende Vorbehalte zu erwarten sein. So ist es auch kein Wunder, das die PKB zunehmend in die Schlagzeilen gerät. Doch wie ist nun die Situation wirklich?

Die Revisionsberichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die hauseigenen Zwischenberichte der PKB, die Informationen des Finanzdepartementes, die Expertenberichte der Revisuisse Price Waterhouse AG und der schweizerischen Treuhandgesellschaft Coopers & Lybrand AG kommen alle zum gleichen Ergebnis: Das Informatiksystem der PKB ist

nach wie vor nicht in der Lage, zu 100 Prozent richtige Resultate zu liefern, und ohne richtige Teilresultate ist es auch nicht möglich, einen korrekten Jahresabschluss vorzulegen, der in jeder Beziehung stimmt. Diese lapidare Feststellung wäre im Grunde genommen auch schon alles. Wer also finanzielle Unregelmässigkeiten, vorsätzliche oder fahrlässige Fehlleistungen oder andere untersuchungswürdige Tatbestände vermutet, ist auf dem Holzweg. Keine Untersuchung wird hier fündig werden oder kann zu einem anderen Ergebnis gelangen als zur Forderung, das Informatiksystem zum zuverlässigen Funktionieren zu bringen. Über diese sachlichen Feststellungen hinaus fällt jedoch ins Gewicht, dass diese Zustände nun schon acht Jahre andauern. Hier liegt die ganze Tragik der Situation und das wahre Ausmass des Unvermögens.

Seit 1988 genügt die Rechnungsablage der PKB den Revisionskriterien der Schweizerischen Kammer der Bücher-, Steuer- und Treuhandexperten (Treuhandkammer), die auch von der Eidgenössischen Finanzkontrolle angewendet werden, nicht mehr.

Bei der Rechnung 1993, die im zweiten Halbjahr 1994 geprüft wurde, ging die Eidgenössische Finanzkontrolle sogar so weit, dass sie die Qualität ihrer eigenen Revisionsarbeit und ihren Prüfungsbericht durch die schweizerische Treuhandgesellschaft Coopers & Lybrand AG begutachten liess, bevor sie die Dokumente an die Finanzdelegation weiterleitete. Das ist ein absolutes Novum und beweist die heikle Gratwanderung, auf der sich die Kontrollorgane befinden.

Ich erlaube mir die Wiedergabe einiger Feststellungen aus dem Prüfungsbericht zur Rechnung 1993. Es ist der aktuellste, der uns zur Verfügung steht. Es heisst darin, dass die Rentenauszahlungen von total 1,3 Milliarden Franken ordnungsgemäss erfolgt und verbucht sind. Das ist positiv. Hingegen stimmt die Eröffnungsbilanz der Buchhaltung 1993 nicht mit der Schlussbilanz 1992 überein. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge sollten in der Rechnung in etwa gleich hoch erscheinen. In der Tat betragen aber die Arbeitnehmerbeiträge 479 Millionen Franken, die Arbeitgeberbeiträge aber 36 Millionen Franken weniger, nämlich 443 Millionen Franken. Die Entstehung dieser Differenz kann weder schlüssig erklärt noch nachgewiesen werden.

Ein weiteres Problem sind die Rückstände bei der Erledigung der Austrittszahlungen. Für noch nicht erledigte Austrittspendenzen ist in der Bilanz ein auf Schätzungen beruhender Betrag von 72 Millionen Franken zurückgestellt worden. Fest steht hingegen, dass 1993 bei erledigten Austrittszahlungen Verzugszinsen von 5,8 Millionen Franken entrichtet werden mussten.

Mit diesen paar Beispielen sei angedeutet, in welchen Kategorien sich die Mängel etwa bewegen. Ich wiederhole noch einmal, dass es immer die Fehler im Informatiksystem sind, die zu solchen Ergebnissen führten.

Dem Parlament obliegt die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes. Es hat diese Aufgabe der Finanzdelegation übertragen. Die Finanzdelegation ihrerseits hat seit 1989 in ihren Tätigkeitsberichten auf die Mängel bei der Pensionskasse hingewiesen, dabei aber zugegebenermassen immer auch die optimistischen Termine erwähnt, die ihr als Zeithorizont für die Mängelbehebung genannt wurden. Angesichts der Tatsache, dass die Systemmängel unverändert gross waren, hat die Finanzdelegation unter Beizug der Exponenten aller zuständigen parlamentarischen Kontrollkommissionen eine Koordinationskonferenz geschaffen. Dieses Gremium formulierte drei prioritäre Bedingungen, die die PKB so rasch wie möglich erfüllen muss:

1. Es muss eine genehmigungsfähige Jahresrechnung abgelegt werden können.
2. Jedem Versicherten muss jederzeit ein korrekter Versicherungsausweis ausgestellt werden können.
3. Austrittsformalitäten müssen termingerecht, rechtlich und finanziell korrekt erledigt werden können.

Diese drei Bedingungen werden, wie schon erwähnt, von allen andern BVG-Einrichtungen in der Schweiz selbstverständlich erwartet und auch erfüllt. Bewusst haben wir alle

anderen Fragen, etwa die zukünftige Finanzierung, Systemänderungen usw. in die zweite Priorität verschoben.

Wir wollen damit vermeiden, dass die PKB unter der soeben eingesetzten neuen Führung mit zusätzlichen Abklärungen belastet wird.

Wir müssen uns vielmehr die Frage stellen, auf welchem Weg die obengenannten drei Bedingungen möglichst rasch und nachhaltig erfüllt werden können. Wir sind der Auffassung, dass dies nur mit optimaler Konzentration der vorhandenen Kräfte und unter Zuzug von externem Know-how möglich ist. Wir stützen uns dabei auf den Bericht der Revisuisse vom März 1995 über den Stand der Probleme und Massnahmen bei der PKB und auf die sogenannte «second opinion» der schweizerischen Treuhandgesellschaft Coopers & Lybrand AG. Wir verfügen damit über einen aktuellen Problem- und Massnahmenkatalog.

Es bleibt die Aufgabe, den Vollzug dieser Massnahmen zu überwachen, wozu die vorgesehenen quartalsweisen Berichterstattungen das geeignete Informationsinstrument sind. Neue zusätzliche Untersuchungen werden keine neuen Erkenntnisse bringen. Sie wären deshalb auch kein Beitrag zur Erreichung des Ziels. Insbesondere distanzieren sich Finanzdelegation und Koordinationskonferenz von den wiederholt gehörten Forderungen nach der Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission, wie sie speziell von der SP-Fraktion in anderen Zusammenhängen gefordert wurde.

Zum Schluss stelle ich fest, dass die Schwierigkeit der Informatisierung der PKB vermutlich von Anfang an unterschätzt wurde. Nach den Firmen Ghisletti und Sulzer-Informatik trägt heute mit IBM bereits die dritte Firma die Verantwortung. Derartige Software- und Know-how-Zäsuren lassen viele alte Probleme weiterbestehen und schaffen neue. Das Parlament muss deshalb vom Bundesrat, der ja in den PKB-Statuten als Aufsichtsbehörde figuriert, mit Nachdruck verlangen, dass die Sanierungsarbeiten vorangetrieben werden. Wenn nötig ist dabei Hilfe von aussen zuzuziehen; Kapazität dazu ist in der Schweiz genügend vorhanden. Die Sanierung ist überfällig, unaufschiebbar und darf nicht wegen Kostenfragen verzögert werden.

Ich bitte Sie deshalb, den Genehmigungsvorbehalt zur Staatsrechnung in diesem Sinne zu verstehen und unserem Antrag zuzustimmen.

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

95.008

Voranschlag 1995. Nachtrag I Budget 1995. Supplément I

Botschaft und Beschlussentwurf vom 5. April 1995
Message et projet d'arrêté du 5 avril 1995

Bezug bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
S'obtiennent auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

Beschluss des Ständerates vom 9. Juni 1995
Décision du Conseil des Etats du 9 juin 1995

Kategorie II/III, Art. 68 GRN – Catégorie II/III, art. 68 RCN

*Eintreten ist obligatorisch
L'entrée en matière est acquise de plein droit*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Staatsrechnung 1994

Compte d'Etat 1994

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.007
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1466-1470
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 771

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.