

Finanzstrategie Gemeinde Ruswil für die Jahre 2023 bis 2032

vom 19. September 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Einleitung	3
2	Finanzstrategie im Überblick	4
3	Leitsätze / Zielsetzungen	5
4	Ausgeglichener Finanzhaushalt	5
4.1	Ausgangslage	5
4.2	Selbstfinanzierung	5
4.3	Benchmark	6
4.3.1	Vergleich Aufwand	6
4.3.2	Vergleich Steuerfuss	6
4.4	Spezialfinanzierungen	6
4.5	Umsetzung	7
5	Ausgewogene Finanzierung	7
5.1	Ausgangslage	7
5.2	Umsetzung	7
6	Zeitgemässe Infrastruktur und Sachmittel	8
6.1	Ausgangslage	8
6.2	Umsetzung	8
7	Massnahmen zur weiteren Optimierung des Finanzhaushalts	8
7.1	Erstellen Liegenschaftsstrategie	8
7.2	Zustandsanalysen Hochbau, Strassen und Werke	8
7.3	Dienstleistungsanalyse	9
8	Schlussbemerkungen	9

1 Ausgangslage und Einleitung

Die Finanzstrategie ist für die finanzpolitischen Entscheidungen der Gemeinde Ruswil wegleitend. Diese steht in der Hierarchie der finanziellen Führungsinstrumente an oberster Stelle. Sie beinhaltet Aussagen zur längerfristigen finanziellen Entwicklung der Gemeinde Ruswil und zeigt die Haupt Eckwerte auf.

Die finanzpolitischen Leitsätze geben somit den Orientierungsrahmen bei der Erstellung künftiger Aufgaben- und Finanzpläne, der Budgets und Kreditbeschlüsse. Die Inhalte aller untergeordneten finanziellen Führungsinstrumente müssen konsequent auf jene der Finanzstrategie abgestimmt werden.

Die Finanzstrategie basiert auf einer Analyse, welche die Entwicklung in den Bereichen Bevölkerung, Steuern und Finanzen der Gemeinde Ruswil in den kommenden Jahren und im Vergleich zu vergleichbaren Gemeinden¹ aufzeigt. Die Inhalte der vorliegenden Finanzstrategie sind bei einer Aktualisierung der Strategie bzw. des Leitbildes der Gemeinde zu berücksichtigen.

Die Finanzstrategie

- setzt die finanziellen Ziele und Leitplanken des behördlichen Handelns;
- basiert auf der aktuellen und erwarteten finanziellen Situation der Gemeinde;
- unterstützt die Gemeinde bei der Umsetzung der definierten Ziele;
- versachlicht die politische Diskussion;
- widerspiegelt die finanziellen Vorstellungen der Gemeindeführung zur Weiterentwicklung der Gemeinde in den nächsten Jahren;
- richtet die Tätigkeit der Gemeindeverwaltung auf die finanziellen Ziele dieser Finanzstrategie aus.

Im engeren Sinne geht es bei der Finanzstrategie um den effektiven und effizienten sowie zielgerichteten Umgang mit öffentlichen Mitteln und um eine nachhaltige Steuerung des Finanzhaushalts.

Anlässlich des jährlichen Budgetprozesses bzw. mit der Aktualisierung des Aufgaben- und Finanzplanes ist die Einhaltung der Finanzstrategie in der Botschaft zuhanden der Gemeindeversammlung oder bei Urnengeschäften zu erläutern.

Die Steuerung des Finanzhaushalts lässt sich im Wesentlichen auf die aktive Beeinflussung folgender Parameter reduzieren:



Abbildung 1: Dreieck nachhaltige Finanzplanung

¹ Gemeinden Buttisholz, Grosswangen, Ettiswil, Neuenkirch, Malters und Schüpfheim

Konkret wird der Finanzhaushalt durch die Ergebnisse der Erfolgsrechnung (Selbstfinanzierung) bzw. der massgebenden beeinflussbaren Einflussfaktoren wie insbesondere frei bestimmbare Aufgaben und den Steuerfuss, den Investitionsbedarf sowie die Höhe der Finanzierung durch Dritte (Verschuldung) beeinflusst. Diese drei Faktoren wiederum haben massgebenden Einfluss auf die im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG SRL Nr. 160) bzw. der Verordnung dazu (FHGV SRL Nr. 161) definierten Richtwerte der Finanzkennzahlen. In diesem Spannungsfeld gilt es, eine nachhaltige Finanzstrategie zu formulieren.

Aus diesem Grunde ist es zentral, die erwartete finanzielle Entwicklung einer Gemeinde in einem ersten Schritt möglichst transparent und ohne finanzpolitischen Einfluss darzustellen. Erst dadurch wird die Formulierung von realistischen Zielsetzungen möglich und berechenbar.

Das Dreieck der Steuerung des Finanzhaushalts dient als Basis für die nachfolgend formulierte Finanzstrategie.

2 Finanzstrategie im Überblick

Die Finanzstrategie dient als Grundlage für das Leistungsangebot der Gemeinde Ruswil. Das Leitbild hat sich an der Finanzstrategie zu orientieren.



Abbildung 2: Finanzstrategie im Überblick

Die Finanzstrategie orientiert sich an den Eckwerten «Ausgeglichener Finanzhaushalt», «Ausgewogene Finanzierung» und «Zeitgemässe Infrastruktur und Sachmittel». Zu diesen Eckwerten werden nachfolgend Leitsätze und messbare finanzpolitische Ziele formuliert.

3 Leitsätze / Zielsetzungen

Leitsatz 1: Ausgeglichener Finanzhaushalt

Die Erfolgsrechnung schliesst im Durchschnitt über acht Jahre ausgeglichen ab.

Leitsatz 2: Ausgewogene Finanzierung

Die Nettoverschuldung darf den Wert von CHF 5'500 pro Einwohnerin und Einwohner nicht übersteigen.

Leitsatz 3: Zeitgemässe Infrastruktur und Sachmittel

Die Infrastruktur ist in einem zeitgemässen Zustand und auf die künftigen Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner abgestimmt.

4 Ausgeglichener Finanzhaushalt

Die Erfolgsrechnung schliesst im Durchschnitt über acht Jahre ausgeglichen ab.

4.1 Ausgangslage

Die Jahresrechnungen 2019 bis 2021 der Gemeinde Ruswil zeigen positive Ergebnisse. Das Budget bereinigt 2022 sowie die Finanzplanung 2023 bis 2032 zeigen in der Summe über die ganze Periode eine ausgeglichene Rechnung. Das freiverfügbare Eigenkapital der Gemeinde Ruswil bestehend aus der Aufwertungsreserve und dem Bilanzüberschuss nimmt von gut CHF 22 Mio. Ende 2021 auf gut CHF 12 Mio. Ende 2032 ab. Dies ist primär auf die Auflösung der Aufwertungsreserve zurückzuführen.

Mit der Umstellung auf das neue Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden im Kanton Luzern im Jahre 2019 wurden das Finanz- und Verwaltungsvermögen neu bewertet. Das Ergebnis der Neubewertung des Finanzvermögens wurde dem allgemeinen Eigenkapital gutgeschrieben. Aus der Neubewertung des Verwaltungsvermögens resultiert eine Aufwertungsreserve, die bis Ende 2029 jährlich zu Gunsten der Erfolgsrechnung mit TCHF 884 als ausserordentlicher Ertrag aufgelöst wird.

Der Eigenkapitaldeckungsgrad (frei verfügbares Eigenkapital im Verhältnis zum laufenden Aufwand) nimmt von 59% im Jahr 2022 auf 30% im Jahr 2032 ab. Der Eigenkapitaldeckungsgrad gibt Auskunft darüber, wie viel des Laufenden Aufwandes durch das Eigenkapital gedeckt ist. Zurzeit geht man von einem Zielwert von 25% aus. D.h. das Eigenkapital der Gemeinde Ruswil kann Mehraufwendungen oder Mindereinnahmen von 30% am Ende der Finanzplanperiode auffangen und steht damit im Vergleich zum Zielwert gut da.

Betrachtet man nur die **operativen** Ergebnisse der Erfolgsrechnungen, Ergebnis Jahresrechnung bereinigt um die Auflösung der Aufwertungsreserve, der Gemeinde Ruswil in der Periode 2022 bis 2030 zeigen diese ein strukturelles Defizit von durchschnittlich ca. 1 Mio. CHF. Lediglich aufgrund der vorhandenen Aufwertungsreserve können die Erfolgsrechnungen in der Summe über die Periode 2022 bis Ende 2029 ausgeglichen gestaltet werden.

4.2 Selbstfinanzierung

Die Selbstfinanzierung einer Gemeinde gibt Auskunft darüber, in welchem Ausmass ein Gemeinwesen selbst liquide Mittel erwirtschaften kann, um anstehende Investitionen zu finanzieren. D.h. je höher die Selbstfinanzierung desto mehr können Investitionen selbst getragen werden und desto weniger müssen Investitionen durch Fremdkapital finanziert werden. Dies wiederum hat Einfluss auf den Selbstfinanzierungsgrad und die Verschuldung einer Gemeinde.

Um die Selbstfinanzierung zu erhöhen, stehen primär drei Massnahmen im Vordergrund, welche durch die Gemeinde direkt beeinflusst werden können:

- Reduktion des liquiditätswirksamen, beeinflussbaren Aufwandes
- Erhöhung des Steuerertrages
- Erhöhung des Gebührenertrages

Die Auflösung der Aufwertungsreserve in den Jahren 2019 bis Ende 2029 hat keinen Einfluss auf die Berechnung der Selbstfinanzierung, da diese liquiditätsunwirksam ist. Entsprechend kann die strategische Zielsetzung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts auf Basis des Gesamtergebnisses der Erfolgsrechnung formuliert werden.

4.3 Benchmark

Ein ausgeglichener Finanzhaushalt heisst, dass der Aufwand sowie die Abschreibungen aus Investitionen mit den Steuern, Gebühren und Transfererträgen finanziert werden können. D.h. der Aufwand ist einerseits durch die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung und andererseits durch die Höhe der Investitionen durch das Gemeinwesen direkt beeinflussbar. Beim unmittelbar beeinflussbaren Ertrag steht insbesondere die Höhe des Steuerfusses und in kleinerem Ausmass die Gebühren im Fokus. Der Transferertrag ist nur bedingt und allenfalls längerfristig indirekt beeinflussbar.

Im Zusammenhang mit dem ausgeglichenen Finanzhaushalt haben wir aufgrund des bestehenden strukturellen Defizites auf operativer Stufe Aufwand und Steuerfuss mit den definierten Nachbargemeinden verglichen. Der Bereich Investitionen wird im Rahmen der Zielsetzung «Zeitgemässe Infrastruktur und Sachmittel» vertieft analysiert.

4.3.1 Vergleich Aufwand

Im Rahmen dieses einfachen Vergleichs stellen wir fest, dass die Gemeinde Ruswil bezogen auf den Gesamtaufwand (exkl. Sachgruppen 35, 37, 38, 39) gut dasteht. Der Aufwand gesamthaft, der Personalaufwand und der Sachaufwand pro Einwohner liegt in der Gemeinde Ruswil durchgehend unter dem Durchschnitt der verglichenen Gemeinden. Beim Aufwand Total und Personalaufwand pro Einwohnerin und Einwohner liegt die Gemeinde Ruswil auf dem zweiten Platz, d.h. der Aufwand ist nach Ettiswil am tiefsten im Vergleich zu den anderen Gemeinden, beim Sachaufwand pro Einwohner liegt die Gemeinde Ruswil im Mittelfeld.

Vergleicht man den Nettoaufwand pro Funktion und Einwohner gemäss Gliederung HRM2 mit den anderen Gemeinden fällt auf, dass die Gemeinde Ruswil insbesondere in den Bereichen Bildung oder Verwaltung die tiefsten Werte aufweist. In den Bereichen Öffentliche Sicherheit oder Kultur, Sport, Freizeit weist die Gemeinde Ruswil hohe oder gar die höchsten Werte aus.

4.3.2 Vergleich Steuerfuss

Der Steuerfuss liegt aktuell bei 2.10 Einheiten. Im Vergleich zu den anderen Gemeinden ist der aktuelle Steuerfuss in Ruswil somit nach Schüpfheim am höchsten. In der Finanzplanung 2023 - 2032 ist keine Anpassung, insbesondere auch nicht nach unten, vorgesehen. Insbesondere die anstehenden Investitionen sowie die ungenügende Selbstfinanzierung, lassen keine Senkung des Steuerfusses zu, soll eine noch höhere Verschuldung vermieden werden. Eine Senkung des Steuerfusses um 0.10 Einheiten würde eine Reduktion der Selbstfinanzierung 2023 bis 2032 um ca. CHF 11 Mio. bedeuten.

Der Anteil der Steuereinnahmen am laufenden Ertrag² in den Jahren 2019 bis 2021 lag bei durchschnittlich 54%.

4.4 Spezialfinanzierungen

Die Spezialfinanzierung Feuerwehr weist ab 2026 negative Ergebnisse aus. Aufgrund des bestehenden Eigenkapitals können diese aber bis zum Ende der Finanzplanperiode kompensiert werden.

Die Spezialfinanzierungen Abwasserbeseitigung und Kehricht weisen in der ganzen Finanzplanperiode positive Ergebnisse aus. Allenfalls sind hier Gebührenanpassungen zu prüfen.

² Ertrag abzüglich Sachgruppen 45 Entnahmen aus Spezialfinanzierungen, 47 durchlaufende Beiträge, 48 ausserordentliche Erträge und 49 interne Verrechnungen

Für die Berechnung werden das letzte Rechnungsjahr, das Budgetjahr sowie die drei Finanzplanjahre herangezogen.

4.5 Umsetzung

Die Zielsetzung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts innerhalb von acht Jahren soll mittels folgenden Umsetzungsmassnahmen erreicht und beurteilt werden:

- Es erfolgt eine transparente Darstellung und Beurteilung des Ergebnisses der Jahresrechnung durch den Gemeinderat und gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern. Darin werden ausserordentliche Aufwendungen und Erträge strikte gemäss Fachempfehlungen Nr. 04 HRM2 separat ausgewiesen.
- Die Spezialfinanzierungen werden selbsttragend gehalten. Dazu wird für jede wesentliche Spezialfinanzierung eine eigene Finanzplanung erstellt. Die Sanierungs- und Unterhaltsplanung der infrastrukturintensiven Spezialfinanzierung wie Abwasserbeseitigung wird periodisch aktualisiert und jährlich beurteilt.
- Der Aufwand bereinigt pro Einwohnerin und Einwohner liegt unter dem Durchschnitt der vergleichbaren Gemeinden. Der Aufwand bereinigt soll sich an der Teuerung orientieren.
- Der Steuerfuss soll den Wert von 2.10 Einheiten nicht übersteigen. Wenn es die finanzielle Lage zulassen sollte, höhere Selbstfinanzierung oder tiefere Investitionen, ist eine Steuersenkung zu überprüfen. Generell ist die Höhe des Steuerfusses jährlich im Rahmen des Budgets bzw. der aktualisierten Finanzplanung zu überprüfen.
- Die Steuererträge betragen mindestens 50% des laufenden Ertrages.

5 Ausgewogene Finanzierung

Die Nettoverschuldung darf den Wert von CHF 5'500 pro Einwohnerin und Einwohner nicht übersteigen und soll nach Abschluss des Investitionsnachholbedarfs wieder innerhalb der Vorgaben des Kantons von CHF 2'500 zu liegen kommen.

5.1 Ausgangslage

Die Gemeinde wies in den Jahren 2019 bis 2021 einen durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad von 93% auf. Im Schnitt über die letzten fünf Jahre (2017 bis 2021) betrug der Selbstfinanzierungsgrad lediglich 77%. D.h. von den in dieser Periode getätigten Investitionen mussten ca. 23% durch Fremdkapital finanziert werden, was zu einer stetigen Erhöhung der Verschuldung führte. Per Ende 2021 betrug diese CHF 2'813 pro Einwohnerin und Einwohner und lag damit über dem vom Kanton neu festgelegten Grenzwert von CHF 2'500.

Die Finanzplanung 2023 bis 2032 weist durchschnittlich einen Selbstfinanzierungsgrad von 95% aus. Der gute Wert wird aber primär durch die Selbstfinanzierung in den Jahren 2027 bis 2032 beeinflusst.

Gemäss Definition HRM2 sollte mittelfristig der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt gegen 100% sein, wobei der Stand der aktuellen Verschuldung eine Rolle spielt. Die Gemeinde Ruswil weist aktuell bereits eine im Vergleich zum kantonalen Grenzwert hohe Verschuldung auf (Stand Ende 2021). Aufgrund der geplanten Investitionen bzw. starken Nachholbedarf bei den Investitionen wird diese aber bei ungenügender Selbstfinanzierung weiter massiv ansteigen. Andererseits muss der Investitionsstau für die Erhaltung einer zeitgemässen Infrastruktur und Sachmittel zur Erfüllung eines guten Leistungsangebotes abgebaut werden.

5.2 Umsetzung

Die Zielsetzung einer genügenden Selbstfinanzierung soll mittels folgender Umsetzungsmassnahmen erreicht und beurteilt werden:

- Um die finanzielle Basis in der Gemeinde Ruswil vertretbar zu halten und trotzdem die notwendigen Investitionen und Instandhaltungsarbeiten der Infrastruktur und Sachmittel sicherzustellen, muss es möglich sein, die Nettoinvestitionen über den Zeitraum 2023 bis 2032 zu mind. 80% aus selbst erarbeiteten Mitteln zu finanzieren. Ab 2027 ist ein Selbstfinanzierungsgrad von 100% und mehr anzustreben, um die Verschuldung abzubauen.

- Die Investitionen sind auf den minimalen Selbstfinanzierungsgrad und die maximale Verschuldung auszurichten bzw. zu priorisieren. Gemäss vorliegendem aktuellen Finanzplan sind die Investitionen 2022 bis 2032 auf max. CHF 40 Mio. zu beschränken.

6 Zeitgemässe Infrastruktur und Sachmittel

Die Infrastruktur ist in einem zeitgemässen Zustand und auf die künftigen Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner abgestimmt.

6.1 Ausgangslage

Ruswil verfügt über eine ungenügend unterhaltene Infrastruktur in den Bereichen Liegenschaften, Strassen und Abwasserentsorgung. Die Sachmittel der Verwaltung und der Schule hingegen können als zeitgemäss bezeichnet werden.

Die Annahmen für die anstehenden Investitionen und Unterhaltsbeiträge in der Finanzplanung 2023 bis 2032 basieren auf den aktuell verfügbaren Informationen, Schätzungen oder Zustandsanalysen (Liegenschaften aus dem Jahre 2007) in den verschiedenen Bereichen.

Die Dienstleistungen der Verwaltung und der Schule können effizient und gemäss der von den Einwohnerinnen und Einwohnern erwarteten Qualität erbracht werden.

6.2 Umsetzung

Die Zielsetzung einer zeitgemässen Infrastruktur und Sachmitteln soll mittels folgender Umsetzungsmassnahmen erreicht und beurteilt werden:

- Ersatz- und Neubauten sind auf die Bedürfnisse der Nutzenden abzustimmen und die absehbaren längerfristigen Veränderungen sind in der Planungsphase einzubeziehen. Dabei sind auch neue Modelle der Finanzierung bzw. Trägerschaften in Betracht zu ziehen (z. B. Stichwort Miete statt Kauf oder Investition). Konkret sind die quantitativen wie qualitativen Bedürfnisse und erwarteten Entwicklungen im Rahmen der Projekterarbeitung dem Gemeinderat und den Einwohnerinnen und Einwohnern transparent darzulegen.
- Die Investitionen in Ersatz- und Neubauten sind im notwendigen Umfang vorzunehmen und nach einem transparenten Verfahren zu priorisieren. Die Ausstattung an Sachmittel in der Verwaltung und Schule richten sich nach dem üblichen Stand der Entwicklungen. Ein Investitionsstau ist zu vermeiden bzw. bei Bedarf zu beseitigen.
- Die branchenüblichen Unterhalts- und Ersatzinvestitionen in die Infrastruktur sind zeitgerecht vorzunehmen. Dabei sind die Zustandsanalysen Liegenschaften, Strassen und Entwässerung periodisch zu überarbeiten und die Ergebnisse in die rollende Finanzplanung einzustellen.

7 Massnahmen zur weiteren Optimierung des Finanzhaushalts

Aus der Finanzstrategie ergeben sich diverse Massnahmen, die zu einer zusätzlichen Optimierung des Finanzhaushalts führen können und damit den Handlungsspielraum bezogen auf die Selbstfinanzierung und Steuerfuss, Investitionen und Verschuldung erhöhen können. Konkret sind die nachfolgenden Projekte anzugehen:

7.1 Erstellen Liegenschaftsstrategie

Im Rahmen einer Liegenschaftsstrategie soll die künftige Nutzung der Liegenschaften der Gemeinde Ruswil für die Kernaufgaben überprüft und beurteilt werden. Alternative Finanzierungsmodelle (z.B. Miete statt Kauf) sind zu validieren. Für Liegenschaften, die nicht mehr für die Kernaufgaben der Gemeinde Ruswil benötigt werden, ist eine Veräusserung zu prüfen. Dabei sind allfällige Einflüsse der gesetzgeberischen Rahmenbedingungen zu beachten.

7.2 Zustandsanalysen Hochbau, Strassen und Werke

Um ein genaueres und fundiertes Bild über den Zustand der Infrastruktur der Gemeinde Ruswil zu erhalten, sind bestehende Grundlagen zu aktualisieren oder neu zu erstellen. Die Ergebnisse der

Analysen sollen den Investitionsbedarf genauer quantifizieren und eine Priorisierung im Sinne der Finanzstrategie auf Basis detaillierterer Grundlagen ermöglichen. Weiter soll die Analyse dazu dienen, einen allfälligen Investitionsnachholbedarf abzubauen und in Zukunft, wenn immer möglich zu verhindern.

7.3 Dienstleistungsanalyse

Um die Selbstfinanzierung zu erhöhen, sind Art, Umfang, Organisation und Prozesse der von der Gemeinde Ruswil erbrachten Dienstleistungen zu überprüfen und wenn möglich zu optimieren. Eine Optimierung der Selbstfinanzierung erhöht den Handlungsspielraum auf den Steuerfuss bzw. die Investitionen.

8 Schlussbemerkungen

Die Finanzstrategie soll helfen, den Finanzhaushalt nachhaltig zu steuern und die vorhandenen Mittel effizient und effektiv einzusetzen. Dies bedingen klare Zielsetzungen und eine konsequente Priorisierung der wesentlichen Parameter - Selbstfinanzierung - Investitionen - Finanzierung - einer nachhaltigen Entwicklung des Finanzhaushalts.

Im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses bzw. der Aktualisierung des Aufgaben- und Finanzplanes sind die Einhaltung der Zielsetzungen zu überprüfen. Die aus dem Massnahmenplan resultierenden Erkenntnisse und Optimierungen sind laufend umzusetzen und sollen in die Beurteilung der Einhaltung der Finanzstrategie einfließen.

Die Erarbeitung einer Finanzstrategie bzw. der entsprechenden Zielsetzungen ist immer eine Momentaufnahme und beruht auf Annahmen und Prognosen. Eine Finanzstrategie soll aber nicht statisch sein, sondern bei Bedarf geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden und somit einer gewissen Dynamik unterliegen.

Genehmigt an der Gemeinderatssitzung vom 17. August 2022

Ruswil, 29. September 2022

GEMEINDERAT RUSWIL

sign.
Franzsepp Erni
Präsident

sign.
Tobias Lingg
Geschäftsführer &
Gemeindeschreiber