



Canton Zurich
Department of Justice and Home Affairs
Office of communal affairs

Supporting Municipalities

Markus Wagner

Division for Municipal Finances & Supervision





Setting

Federalism Switzerland



- 1 Federal State
- 26 Cantons



- 12 Districts
- 160 Political municipalities

Public services - principles

- Subsidiarity:
Public services performed on the lowest possible state level
- Fiscal equivalence:
Decision, provision and financing of public services on the same state level if possible

Municipalities – autonomy

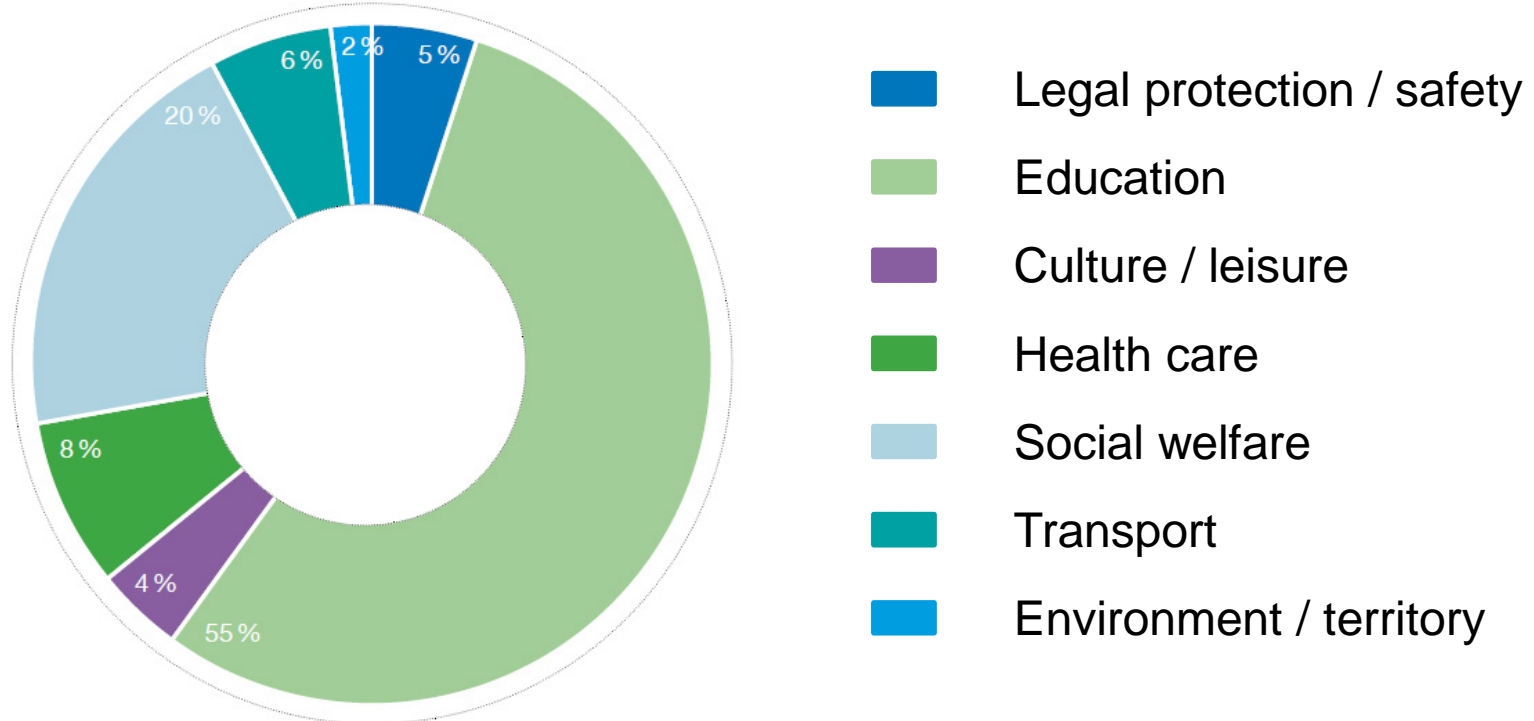
High degree of local autonomy:

- own legislative body
(parliament or comunal assembly)
- own financial resources on every state level
(income and other taxes)
- structuring internal organization
- defining the way of task fulfillement
(within given borders)

Services provisioned by municipalities

- **Education** (kindergarten, primary, secondary school)
- **Social Services** (home nursing, social care, social insurance services)
- **Supply** (water, energy)
- **Disposal** (waste, sewage water)
- **Public transport** (within municipality)
- Construction (area planning, road network, culture and sport infrastructure)
- Internal Organisation (administration, HR-management, appointment of authorities)
- Finance (budgeting, accounting, asset management, tax rate fixing)
- Local police (including commercial and fire police)
- Citizenship (granting)
- ...

Financial importance of main sectors



Expenditures per sector in percent of overall municipal expenditures

Differences

Smallest municipality:

Volken

(ca. 380 residents)

Financial strength:

CHF 880'000

(CHF 2'300 per capita)

Biggest municipality :

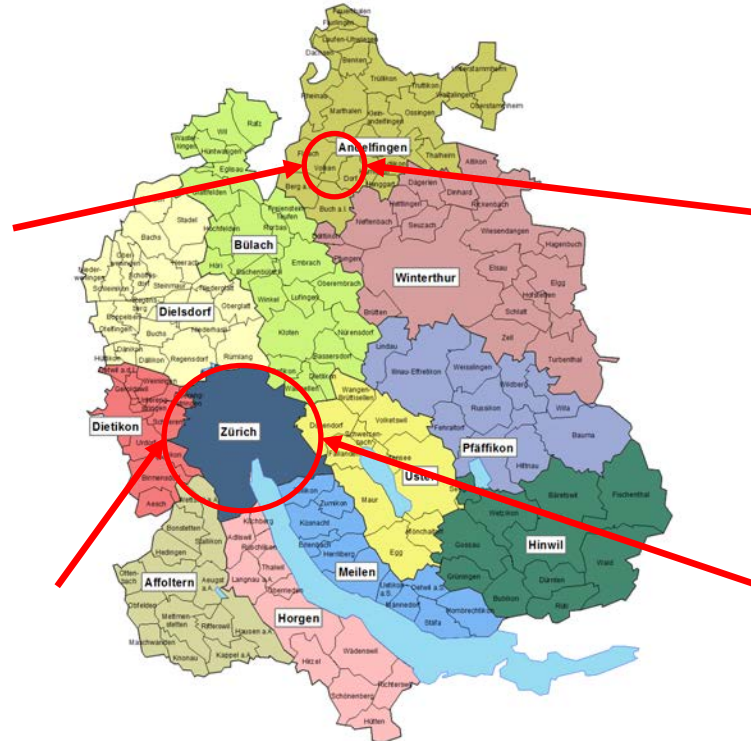
Zurich

(ca. 430'000 residents)

Financial strengts:

CHF 2'200'000'000

(CHF 5'300 per capita)





Basic reflections on supervision

Reference frame for supervision

Constitution of Canton Zurich, § 122

The financial household of the municipalities has to follow

- Legal and economic efficiency

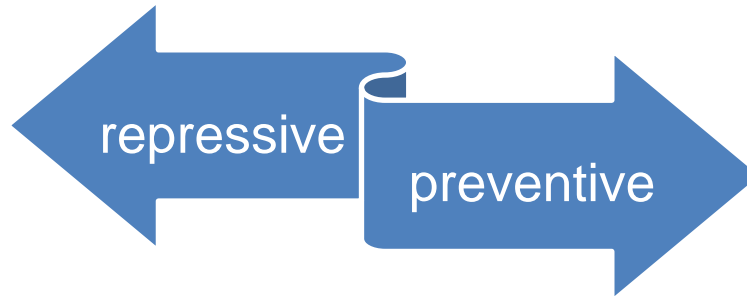


Budget and annual statement have to be

- transparent, comparable and public

Financial supervision

Concepts, measures,
actions to **correct and
sanction**
behaviour **not**
according the rules



Concepts, measures,
actions to **promote**
behaviour according
the rules

Repressive interventions ...

... are

- a lot of work
- mostly late
- affect negatively the relation between canton and municipalities

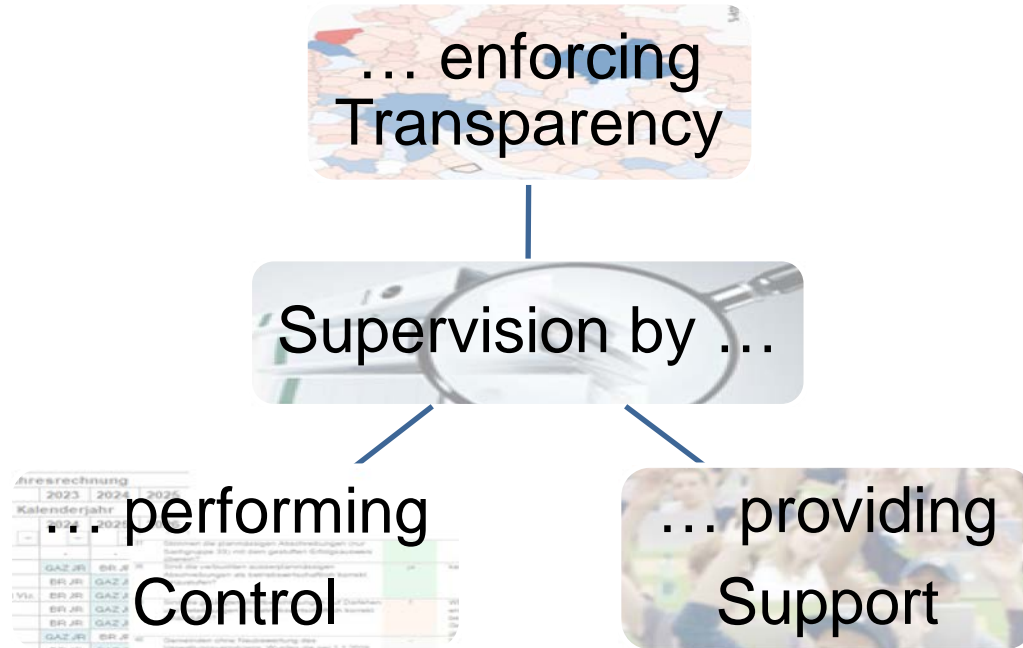
Why do people follow rules?

- They understand the rules.
- They accept the intentions linked to the rules.
- They don't want to be exposed, when they don't follow the rules.



➔ Enable and motivate the executives and administration of the municipalities to follow the financial rules.

Supporting municipalities





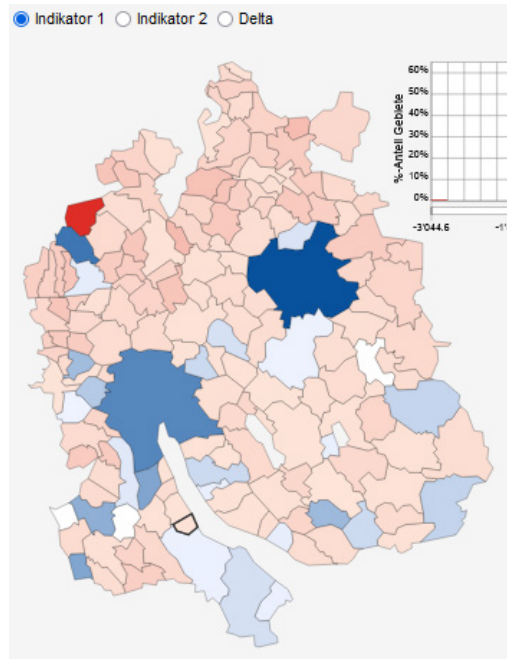
3 approaches

Transparency ...

... motivates to follow the rules →

- Mandatory publication of all communal laws
- Mandatory publication of communal financial data
- Mandatory publication of decisions with financial effects
- Rules about the minimal informations according public votes
- Accounting standards

Transparency example 1: Published statistical data



Indikatoren Karten Vergleich Export

Gebiets- und Jahresauswahl
Gebiet: Politische Gemeinde Adlikon, Politische Gemeinde Jahr: 2021

Indikatorentabelle
 Ausgewählte Alles auf/zuklappen Suche Löschen

Indikator	Wert	Jahr	Grafik	Tab...
> <input type="checkbox"/> Porträt				
> <input type="checkbox"/> Steuern				
> <input type="checkbox"/> Finanzausgleich				
> <input type="checkbox"/> Jahresrechnung				
> <input type="checkbox"/> Eckwerte				
> <input type="checkbox"/> Finanzkennzahlen				
<input type="checkbox"/> Selbstfinanzierungsgrad [%]	221.0	2021		
<input type="checkbox"/> Zinsbelastungsanteil [%]	0.0	2021		
<input type="checkbox"/> Nettoschuld [Fr.]	-591'343	2021		
<input type="checkbox"/> Nettoverschuldungsquotient	-62.7	2021		
<input type="checkbox"/> Nettoschuld [Fr./Einw.]	-826	2021		
<input type="checkbox"/> Bruttoverschuldungsanteil [%]	105.7	2021		
<input type="checkbox"/> Selbstfinanzierungsanteil [%]	20.8	2021		
<input type="checkbox"/> Kapitaldienstanteil [%]	10.0	2021		
<input type="checkbox"/> Eigenkapitalquote [%]	54.6	2021		
<input type="checkbox"/> Zinsbelastungsquote [%]	2.8	2021		
<input type="checkbox"/> Investitionsanteil [%]	15.6	2021		
> <input type="checkbox"/> Erfolgsrechnung				
> <input type="checkbox"/> Investitionsrechnung				
> <input type="checkbox"/> Bilanz				
> <input type="checkbox"/> Jahresrechnung [Fr./Einw.]				



Transparency example 2: Accounting Standards

Kontenrahmen Erfolgsrechnung

Sachgruppe	Sachkonto	Bezeichnung	Hinweise
	3099.00	Übriger Personalaufwand	Personalanlässe, Personalausflüge, Beiträge an Personalvereinigungen, Geschenke an das Personal (nicht DAG), vertrauensärztliche Untersuchungen, Vergünstigungen für Reiseschecks.
31		Sach- und übriger Betriebsaufwand	
310		Material- und Warenaufwand	Aufwand für die Beschaffung von Konsumgütern, die vom öffentlichen Gemeinwesen in der betreffenden Rechnungsperiode verbraucht werden.
3100		Büromaterial	Verbrauchsmaterial für das Büro und die Verwaltungsaufgaben, einschliesslich Verbrauchsmaterial der Büroinformatik.
	3100.00	Büromaterial	Verbrauchsmaterial für das Büro und die Verwaltungsaufgaben, einschliesslich Verbrauchsmaterial der Büroinformatik.
3101		Betriebs-, Verbrauchsmaterial	Betriebs-, Verbrauchs- und Produktionsmaterialien; Materialien für den baulichen und betrieblichen Unterhalt von Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, die das eigene Personal verarbeitet; Treibstoffe, Waren und Gegenstände für den Wiederverkauf ausser Lebensmittel und medizinische Artikel.
	3101.00	Betriebs-, Verbrauchsmaterial	Betriebs-, Verbrauchs- und Produktionsmaterialien; Materialien für den baulichen und betrieblichen Unterhalt von Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, die das eigene Personal verarbeitet; Treibstoffe, Waren und Gegenstände für den Wiederverkauf ausser Lebensmittel und medizinische Artikel.
3102		Drucksachen, Publikationen	Druck- und Kopierkosten für Publikationen oder zum internen Gebrauch, Amtsblatt und andere Anzeiger des öffentlichen Gemeinwesens, Werbe- und PR-Broschüren, Buchbinder, Fachpublikationen, Submissionsinserate und Wettbewerbe, Ausschreibungen, Personalzeitung, Inserate ausser Personalwerbung, Reprints.
	3102.00	Drucksachen, Publikationen	Druck- und Kopierkosten für Publikationen oder zum internen Gebrauch, Amtsblatt und andere Anzeiger des öffentlichen Gemeinwesens, Werbe- und PR-Broschüren, Buchbinder, Fachpublikationen, Submissionsinserate und

3.1
Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2
Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 ist die Grundlage für die Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden in der Schweiz. Es wurde im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren von der Fachgruppe für Finanzrechnung der UFM erstellt. Das HRM2 soll die Harmonisierung der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor fördern.

Support and Information

- Establish lectures and courses for members of local executive or financial audit authorities
- Participate in lectures and courses organised by other organisations, like associations of the public sector or educational institutions
- Publish laws, rules, guidelines, forms and examples
- Individual support and information services (by phone, email or meetings)

Support example 1: Education



- 25 to 35 courses and lectures/year by our division
- About 500 participants

Finanzen / Steuern

Die Finanzen beeinflussen alle Ressorts. Grundkenntnisse sind für Behördenmitglieder unabhängig von ihrem konkreten Aufgabenbereich wichtig. Fortbildungen zu Finanzthemen bieten sowohl das Gemeindeamt wie auch der VZGV an:

Grundlagen Gemeindehaushalt (GAZ)	→
Einführung Kreditrecht (GAZ)	→
Prüfung des Budgets (GAZ)	→
Einführung Informationsverwaltung und Gemeinearchiv	→

- Providing access to programs of other educational organisations

Alle Zielgruppen			
Schulbehörden			
Schulpräsidenten			
Führungsverantwortliche			
Status	Kurstitel - - Kursnr. - -	Beginn - -	Zielgruppe(n)
●	Führungsausbildung für Schulbehörden B23601.02	01.09.2023	Schulpräsidenten, Führungsverantwortliche
●	Grundlagen für Mitglieder von Schulbehörden B23101.02	15.06.2023	Schulbehörden
●	QUIMS und HSK verstehen B23501.01	16.05.2023	Schulbehörden, Schulpräsidenten, Führungsverantwortliche

Support example 2: Information

Manual on the financial household for the municipalities of the canton of Zurich

440 Pages!



- Checklists
- Guidelines

The screenshot shows a blue header with the text 'Kanton Zürich' and 'Finanzhaushalt • Arbeitshilfsmittel Budget & Jahresrechnung Gemeinden'. Below this is a white lion logo and the main title 'Arbeitsmittel Budget & Jahresrechnung Gemeinden' in large white font. Underneath, it says 'Für die Erstellung von Budget und Jahresrechnung stellen wir Ihnen auf dieser Seite Hilfsmittel zur Verfügung.' Below the header is a navigation menu with links: 'Inhaltsverzeichnis', 'Finanzkennzahlen', 'Geldflussrechnung', 'Bewertungen', 'FAP Zweckverband', 'Steuerabrechnung', and 'Kontakt'. The 'Finanzkennzahlen' link is underlined.

Checkliste Jahresabschluss

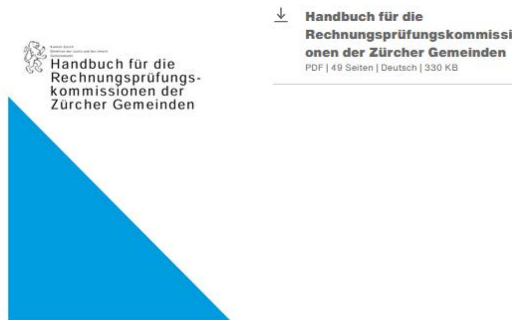
Die Checkliste unterstützt Sie beim Jahresabschluss. Sie listet die mit dem Jahresabschluss anfallenden Arbeiten in chronologischer Reihenfolge auf.

↓ [Vorlage Checkliste Jahresabschluss](#)
DOCK | Deutsch | 62 KB

Control/Audit

- Internal financial audit authority –
controlling the budget, the annual statement and any decision on legislative level with financial impacts
- Supervision –
Audit of the annual statement by either district or cantonal supervisory bodies

Control example 1: Internal audit



↓ **Handbuch für die Rechnungsprüfungskommissionen der Zürcher Gemeinden**
PDF | 49 Seiten | Deutsch | 330 KB

Einzelne Handbuchkapitel und Arbeitshilfsmittel

↓ **Kapitel_00_Einleitung (Version 2020)**
PDF | 7 Seiten | Deutsch | 55 KB

↓ **Kapitel_01_Die RPK als Behörde (Version 2020)**
PDF | 7 Seiten | Deutsch | 49 KB

↓ **Kapitel_02_Prüfung des Finanzhaushalts (Version 2020)**
PDF | 7 Seiten | Deutsch | 54 KB

↓ **Kapitel_03_Prüfung der Jahresrechnung (Version 2020)**
PDF | 9 Seiten | Deutsch | 67 KB

↓ **Kapitel_04_Prüfung des Budgets (Version 2020)**
PDF | 11 Seiten | Deutsch | 79 KB

↓ **Kapitel_05_Prüfung des Verpflichtungskredits (Version 2020)**
PDF | 8 Seiten | Deutsch | 56 KB

Checkliste Prüfung der Jahresrechnung

Hinweis: Die Checkliste ist eine Auswahl an möglichen Fragen rund um die Jahresrechnung. Sie geht über die reine Prüfung und Plausibilisierung der Hauptaufgabe der Rechnungsprüfungskommission hinaus. Es ist ausdrücklich nicht die Meinung, dass die Checkliste vollständig abgefragt werden muss. Die Checkliste ist eine Auswahl an möglichen Fragen rund um die Jahresrechnung. Sie geht über die reine Prüfung und Plausibilisierung der Hauptaufgabe der Rechnungsprüfungskommission hinaus. Es ist ausdrücklich nicht die Meinung, dass die Checkliste vollständig abgefragt werden muss. Die Checkliste ist eine Auswahl an möglichen Fragen rund um die Jahresrechnung. Sie geht über die reine Prüfung und Plausibilisierung der Hauptaufgabe der Rechnungsprüfungskommission hinaus. Es ist ausdrücklich nicht die Meinung, dass die Checkliste vollständig abgefragt werden muss.

Prüfungsvorbereitung

Vorbereitung der Prüfung und Bereitstellung der notwendigen Unterlagen

geprüft (Visum)	Prüfungshandlung / Fragestellung	Feststellungen / Bemerkungen
<input type="checkbox"/>	Sind die ursprünglich festgelegten Prüfschwerpunkte noch aktuell? Existieren Entwicklungen, die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinde haben können?	
<input type="checkbox"/>	Haben sich bei der letzten Jahresrechnungsprüfung weitere/andere Prüfschwerpunkte ergeben?	
<input type="checkbox"/>	Haben sich bei der letzten Budgetprüfung weitere/andere Prüfschwerpunkte ergeben?	
<input type="checkbox"/>	Welche Prüfungen wurden durch das finanztechnische Kontrollorgan vorgenommen?	
<input type="checkbox"/>	Ergeben sich aus dem umfassenden Bericht der finanztechnischen Prüfstelle Folgeprüfungen für die RPK?	
<input type="checkbox"/>	Liegen alle zu prüfenden Jahresrechnungen vor (Politische Gemeinde, Schulgemeinde(n), Zweckverbände)?	

Control example 1: External audit

Aufsichtsrechtliche Prüfung - Aufsichtsplan

Politische Gemeinden

allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen (RRB-Nr. 2019-1110)

Nr.	Bezeichnung	Bezirk	Jahresrechnung				Anmerkungen	Prüfungsergebnis
			2022	2023	2024	2025		
			Kalenderjahr					
			2023	2024	2025	2026		
1	PG Adlikon	Andelfingen	BR	JR	-	-		37
2	PG Adliswil	Horgen	BR	JR	GAZ	JR		38
3	PG Aesch	Dietikon	BR	JR	BR	GAZ		
4	PG Aeugst a.A.	Affoltern	BR	JR	BR	GAZ		
5	PG Aeugst a.A.	Affoltern	BR	JR	BR	GAZ		
6	PG Aitikon	Winterthur	BR	JR	BR	GAZ		
7	PG Andelfingen	Andelfingen	BR	JR	GAZ	JR		
8	PG Bachenbülach	Bülach	BR	JR	BR	GAZ		
9	PG Bachs	Dielsdorf	BR	JR	BR	GAZ		
10	PG Bäretswil	Hinwil	GAZ	JR	BR	BR		
11	PG Bassersdorf	Bülach	GAZ	JR	BR	BR		
12	PG Bauma	Pfäffikon	BR	JR	BR	GAZ		
13	PG Benken	Andelfingen	BR	JR	BR	BR		
14	PG Berg am Irchel	Andelfingen	BR	JR	BR	GAZ		
15	PG Birmensdorf	Dietikon	BR	JR	BR	GAZ		
16	PG Bonstetten	Affoltern	BR	JR	BR	BR		
17	PG Boppelsen	Dielsdorf	BR	JR	BR	BR		
18	PG Brütten	Winterthur	GAZ	JR	BR	BR		
19	PG Bubikon	Hinwil	BR	JR	BR	BR		
20	PG Buch am Irchel	Andelfingen	BR	JR	GAZ	BR		
21	PG Buchs	Dielsdorf	GAZ	JR	BR	BR		
22	PG Bülach	Bülach	BR	JR	BR	GAZ		
23	PG Dachsen	Andelfingen	GAZ	JR	BR	BR		
24	PG Dägerlen	Winterthur	BR	JR	GAZ	BR		
25	PG Dällikon	Dielsdorf	GAZ	JR	BR	BR		
26	PG Dänikon	Dielsdorf	BR	JR	BR	BR		

Articles of law and mandatory audit report

5. Abschnitt: Rechnungs- und Buchprüfung

§ 142. ¹ Die Gemeinden legen den Finanzhaushalt einer Prüf-Grundsatzstelle zur finanztechnischen Prüfung vor.

² Die Bestimmungen dieses Abschnitts gelten auch für die Anstalten und Zweckverbände, soweit sie mit deren Besonderheiten vereinbar sind.

§ 143. ¹ Die Prüfstelle prüft, ob die Buchführung und die Rechnungslegung den rechtlichen Vorschriften und den Regelungen der betroffenen Gemeinde entsprechen. Inhalt und Gegenstand der Prüfung

² Gegenstand der Prüfung bilden insbesondere die Jahresrechnung, die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und der Geldverkehr.

Bericht der finanztechnischen Prüfstelle zur Jahresrechnung 20..

der ... (Nennung der Körperschaft)

Als finanztechnische Prüfstelle haben wir die beliegende Jahresrechnung der ... (Nennung der Körperschaft), bestehend aus den gesetzlich vorgeschriebenen Elementen für das am 31.12.20.. abgeschlossene Rechnungsjahr geprüft.

Verantwortung der Vorstehererschaft

Die Vorstehererschaft ist für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den für die Organisation geltenden Rechtsgrundlagen verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstößen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist die Vorstehererschaft für die rechtmässige Rechnungslegung verantwortlich.

Verantwortung der finanztechnischen Prüfstelle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung abzugeben. Wir haben die Prüfung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften und den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Nach diesen Standards ist die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass mit hinreichender Sicherheit eine Aussage darüber gemacht werden kann, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen der Prüfenden. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrechnung als Folge von Verstößen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigen die Prüfenden das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der rechtmässigen Anwendung der Rechnungslegung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Bemerkungen, Hinweise, Einschränkungen

(bei Bedarf zu ergänzen)

Prüfungsurteil und Empfehlung zur Genehmigung/Nichtgenehmigung der Jahresrechnung

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31.12.20.. abgeschlossene Rechnungsjahr (wegen der Auswirkung des im vorstehenden Absatz dargelegten Sachverhaltes nicht) den für die Organisation geltenden Vorschriften. Wir empfehlen, die vorliegende Jahresrechnung (nicht) zu genehmigen.

Fachkunde, Leumund sowie Unabhängigkeit

Wir bestätigen, dass wir die gesetzlichen Anforderungen an die Fachkunde, den Leumund und die Unabhängigkeit erfüllen und keine mit unserer Unabhängigkeit nicht vereinbare Sachverhalte vorliegen.

Plans and reports for district and cantonal audit

45	Stimmen die Buchwerte der Rückstellungen mit der Bilanz per 31.12. überein?	ja
46	Sind Begründungen zu den einzelnen Rückstellungen vorhanden?	ja



Thank you

Any further questions **after this session** please contact: markus.wagner@ji.zh.ch