



# ***Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter - das Wesentliche aus den Einzelprüfungen***

Bundesrat



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15643.600.00183.013
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Umsetzung der Weisungen der Querschnittsämter Bundesrat**

### **Das Wesentliche aus den Einzelprüfungen**

---

In der Bundesverwaltung besteht eine Vielzahl an Weisungen. Für die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) stellte sich dabei die Frage, ob die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar definiert sind und ob die Kontrolle über die Einhaltung und Umsetzung der Weisungen erfolgt. Die FinDel hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit einer diesbezüglichen Prüfung bei den Querschnittsämtern Eidgenössisches Personalamt (EPA), Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) beauftragt. In diesem Dokument werden die wesentlichen Ergebnisse aus den Einzelprüfungen sowie erkennbare Muster dargestellt.

#### **Eine Grundsatzfrage: Autonomie der Departemente über alles?**

Der Grundsatz in der Bundesverwaltung ist die Dezentralisierung. Die Departemente verfügen über ein hohes Mass an Autonomie, die Umsetzungskompetenz liegt in der Linie – nach dem Motto „so zentral wie nötig, so dezentral wie möglich“. Dieser Ansatz führt bei allen Vorteilen zwangsläufig dazu, dass sich unterschiedliche Praktiken entwickeln. In einigen Bereichen ist allerdings offensichtlich, dass sich eine Vielfalt an Vorgehen nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit und den Ruf der Bundesverwaltung auswirkt. Hier kommen die Querschnittsämter ins Spiel. Obwohl dieser Begriff nirgends verbindlich definiert ist, ist die zentrale Zielsetzung klar: Sie sind das Instrument des Bundesrates, um in Kernbereichen wie IKT, Personal, Finanzen, Beschaffung und bei Bundesbauten eine einheitliche und klare Ausrichtung sowie Steuerung der Bundesverwaltung zu sichern.

Dieses Ziel ist noch nicht erreicht. Das liegt aus Sicht der EFK an drei Hauptpunkten:

Erstens beruft sich jedes der Querschnittsämter bei der Ausführung seiner Rolle auf den Auftrag, der ihm von Gesetz, Verordnung bzw. Beschluss erteilt worden und worin keine explizite Kontrollpflicht zu finden sei. Formaljuristisch betrachtet hat die EFK für diese Argumentation durchaus Verständnis. Praktisch gesehen ist aber kaum einsichtig, wenn ein Amt, das Weisungen erstellt bzw. erlässt oder sogar mit dem Vollzug beauftragt ist, bei der Umsetzung fast ausschliesslich auf das Prinzip Vertrauen baut.

Zweitens ist die Autonomie der Departemente höher gewichtet als die der Querschnittsämter. Tatsächlich heisst dies, dass diese in vielen Bereichen zwar Weisungen erlassen bzw. initiieren können, die Umsetzung dann jedoch in die Verantwortung der Departemente bzw. Linie übergeht. Wie oben erwähnt, erfolgt dies oft ohne entsprechende formelle Weisungs- und Kontrollkompetenz des Querschnittsamtes. Es wundert daher nicht, dass sich die Querschnittsämter überwiegend als Kompetenz- und Beratungsstellen verstehen.

Drittens zeigen die Querschnittsämter mehrheitlich kaum Ambitionen, eine stärkere Rolle zugewiesen zu bekommen. Bei fehlenden klaren Regelungen wird betont, dass eine konstruktive und auf Vertrauen basierende Zusammenarbeit mit den Departementen der einzig zielführende Weg sei, um Verbesserungen zu erlangen. Bei aller Zustimmung der EFK zu diesem Grundgedanken: Die Praxis zeigt, dass dieser Ansatz allein für eine klare und einheitliche Ausrichtung der Bundesverwaltung nicht ausreicht. Wiederholte Fälle von Verstössen gegen die Vorgaben des Beschaffungswesens und wiederkehrende



Berichte über Sicherheitslücken illustrieren dies. Hingegen ist für die EFK erkennbar, dass klare Regelungen zur Überwachung umgesetzt werden und zu einer regelkonformen Umsetzung führen. Es ist ein Kernanliegen der Querschnittsämter, die Verantwortlichkeit für die Umsetzung und damit auch für die Kontrolle nicht bei sich zu haben. Die Gründe sind nachvollziehbar: Diese Rolle birgt ein hohes Konfliktpotenzial ohne grosse Rückendeckung – zu stark ist die Rolle der Departemente, zu zwiespältig die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) als „primus inter pares“. Heute ist der Gesamtbundesrat oft gesetzlich als letzte Instanz vorgesehen, die über Ausnahmen und Sonderregelungen entscheidet.

### **Wo klare Regelungen bestehen, wird kontrolliert und homogen umgesetzt**

In der praktischen Ausübung der Rollen der Querschnittsämter ergeben sich erwartungsgemäss Varianten. Wie bereits angesprochen, wurde die Rolle des BBL nicht zuletzt aufgrund der öffentlich bekannt gewordenen Verstösse gegen das Beschaffungswesen im Rahmen der Org-VöB-Revision deutlich gestärkt: Ein straffes zentrales Beschaffungscontrolling, Kontrollen bei den Beschaffungsdelegationen und ein stärkerer verbindlicher strategischer Rahmen sind einige Beispiele. Diese Anpassungen sind nach Ansicht der EFK ein erster Schritt in die gewünschte Richtung. Es braucht weitere Massnahmen, wie beispielsweise eine stärkere zentrale Führung von Schlüssellieferanten des Bundes.

Die EFV hat ein relativ dichtes Netz an Vorgaben und Prozessen etabliert, das die Finanzabwicklung des Bundes in den Kernbereichen in engen Grenzen hält. Obwohl auch die EFV Verantwortung für die Kontrolle über die Umsetzung von Weisungen ablehnt, agiert sie de facto deutlich stärker als ihre formelle Haltung vermuten liesse. Die EFK beurteilt die Aufsicht im Grossen und Ganzen als angemessen. Sie teilt die Argumentation der EFV, dass ihre Stärke Ergebnis der fachlichen Kompetenz und Akzeptanz sei – was die Frage aufwirft, wie robust und nachhaltig eine solche Stärke ist.

Der Regelkreis von Weisung – Umsetzung – Kontrolle – Korrektur ist beim ISB in vielen Bereichen definiert. Verbesserungspotenzial zeigt sich hier vor allem im inhaltlichen Beitrag des ISB. Zu stark wird beim strategischen Controlling oder auch im Sicherheitsbereich auf die Meldungen der Departemente basiert, ohne die Verlässlichkeit der gelieferten Daten zu hinterfragen oder zu bewerten. Immer wieder festgestellte Sicherheitsmängel illustrieren, dass das Potenzial des ISB nicht ausgeschöpft ist.

Beim EPA tritt die strikte Trennung der Rollen von Querschnittsamt und Departement am stärksten zutage. Auf Stufe Personalstrategie lässt sich ein Regelkreis feststellen, den das EPA steuert. Auf der operativen Ebene spielt hingegen die Autonomie der Departemente, die wiederum die Kompetenzen sehr unterschiedlich an die Verwaltungseinheiten (VE) delegieren und kontrollieren. Weisungsrecht hat das EPA nicht. Auch wenn man die Umsetzungsverantwortung der Linie nicht infrage stellt, zeigt sich, dass ohne übergeordnete Kontrolle eine homogene Umsetzung der Personalpolitik ungewiss ist.

### **Der Bundesrat als Auftraggeber für die Querschnittsämter**

Bei allen Unterschieden zwischen den Querschnittsämtern lassen sich doch Muster feststellen:

Die Querschnittsämter betonen die Verantwortung des Bundesrates, der letztendlich darüber entscheiden müsse, wie stark sie sein sollen. Aus eigenen Stücken verlange man keine zusätzlichen Kompetenzen. Die Frage an den Bundesrat ist zentral: Wie wichtig ist in den Bereichen Personal,

Finanzen, IKT, Beschaffung und Bundesbauten, dass die Bundesverwaltung auf einer Linie agiert? Die Beispiele aus dem Beschaffungsbereich zeigen: Je stärker sich die öffentliche Wahrnehmung auf Verstösse gegen Weisungen und Gesetze konzentriert, desto höher ist die Bereitschaft, dem Querschnittsamt entsprechend stärkere Aufgaben und Kompetenzen zu erteilen. In Bereichen, die nur wenig Beachtung in der Öffentlichkeit erhalten, gibt es kaum Bestrebungen, die departementale Vielfalt zu kanalisieren. So kann beispielsweise das EPA heute nicht bestätigen, dass eine gleichartige Funktion in der Bundesverwaltung auch vergleichbar bezahlt wird.

Die nächste Gemeinsamkeit ist, dass die Kontrolle über die Umsetzung der Weisungen von den Querschnittsämtern mit dem Argument des massiven zusätzlichen Personalbedarfes abgelehnt wird. Bislang konnte allerdings noch kein Querschnittsamt konkret quantifizieren, welcher Zusatzbedarf sich ergäbe. Dies liegt vor allem daran, dass keines bislang über ein Aufsichtskonzept verfügt. Solange nicht klar ist, was, wie und durch wen kontrolliert werden sollte, sind Aussagen über Mehrbedarf an Ressourcen nicht fundiert. Die Querschnittsämter argumentieren jedoch umgekehrt: Ohne Zusicherung der zusätzlichen Ressourcen seien sie nicht in der Lage, ein Aufsichtskonzept zu erstellen. Die EFK betont in diesem Zusammenhang, dass es nicht darum geht, eigene Kontrollorgane zu etablieren. Vielmehr sind Pragmatismus und Effizienz gefragt, wie z. B. durch automatische Kontrollen, Plausibilisierungen, Bestätigungen der Departemente, gezielte Verfolgung von Ausnahmen bzw. Überwachung der Beseitigung von erheblichen Mängeln. Wie am Beispiel BBL ersichtlich, ist auch eine Ressourcenverschiebung von den jeweiligen Einheiten an das Querschnittsamt ein möglicher Weg.

### **Rolle der Querschnittsämter konsequent überdenken, BR-Entscheide an das EFD delegieren**

Eine Stärkung der Querschnittsämter ist ein Bekenntnis zu einer Struktur, die Schaden abwendet in Bereichen, wo erhebliche finanzielle, Sicherheits- und Reputationsrisiken für die gesamte Bundesverwaltung bestehen. Dabei ist die konsistente Einhaltung von Weisungen ein kritischer Erfolgsfaktor.

Die Prüfungsergebnisse legen nahe, sich grundsätzliche Gedanken über die Aufgaben der Querschnittsämter zu machen. Für Themen, wo die Risikosituation für die Bundesverwaltung eine zentrale Steuerung und Überwachung erforderlich macht, sollten diese Ämter konsequent mit formeller Weisungs- und Überwachungskompetenz sowie den zugehörigen Durchsetzungsinstrumenten ausgestattet werden, die nicht durch Departementsinteressen eingeschränkt werden.

Abweichungen, Konflikte und Eskalationen sollten nicht an den Bundesrat gemeldet werden müssen, sondern stufengerecht an untergeordnete Gremien. Kritisch bleibt, dass jedes der alternativen Gremien – wie der Bundesrat – zwischen Departements- und Bundesverwaltungsinteressen abwägen muss. Daher sollte der Bundesrat prüfen, die Entscheidungskompetenz bei den Querschnittsthemen formell an das EFD zu delegieren. Die Ausgliederung der Querschnittsaufgaben an die Bundeskanzlei wäre eine denkbare Alternative.

Bei den Empfehlungen der EFK in den Einzelberichten von EFV, ISB, BBL und EPA geht es in erster Linie um die Ausgestaltung eines klaren Auftrages des Bundesrates an die Querschnittsämter. Dies sollte den Anstoss geben zu einer fundierten Diskussion über deren Aufgaben. Daher verzichtet die EFK auf eine weitere formelle Empfehlung.



## **Mise en œuvre des directives des offices transversaux**

### **Résumé des audits**

---

L'administration fédérale compte un grand nombre de directives. La Délégation des finances des Chambres fédérales (Délfin) s'est ainsi demandé si les tâches, les compétences et les responsabilités étaient bien définies et si le respect et la mise en œuvre desdites directives étaient bien contrôlés. La Délfin a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à un audit en ce sens auprès des offices assumant des activités interdépartementales tels que l'Office fédéral du personnel (OFPER), l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), l'Administration fédérale des finances (AFF) et l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC). Le présent document fait la synthèse des principaux résultats obtenus lors des différents audits ainsi que des tendances en découlant.

#### **Question de principe: l'autonomie des départements doit-elle primer?**

Le principe fondamental au sein de l'administration fédérale est celui de la décentralisation. Dès lors, les départements disposent d'une grande autonomie, et la mise en œuvre incombe à la hiérarchie selon la maxime «aussi centralisé que nécessaire, aussi décentralisé que possible». Une approche qui, au-delà des avantages qu'elle apporte, conduit inmanquablement au développement de pratiques très diverses. Dans certains domaines, il est évident que la diversité des procédures appliquées nuit à l'efficacité et à la réputation de l'administration fédérale. C'est ici qu'interviennent les offices transversaux. Bien que cette expression ne soit pas définie de manière contraignante, le but n'en reste pas moins clair: ils sont les instruments permettant au Conseil fédéral d'adopter une approche tant unifiée que claire et d'assurer un pilotage cohérent de l'administration fédérale dans des domaines clés tels que les TIC, le personnel, les finances, les acquisitions et les bâtiments de la Confédération.

Or, cet objectif n'est pas encore atteint. Pour le CDF, cela tient à trois points principaux :

En premier lieu, chaque office transversal se réfère lors de l'exécution de ses tâches au mandat qui est le sien en vertu de la loi, des ordonnances ou des décisions et qui n'implique pas d'obligation de contrôle. Le CDF comprend parfaitement cette argumentation sur le plan formel et juridique. Dans la pratique, toutefois, il n'est guère concevable qu'un office chargé de rédiger, d'édicter ou même de faire appliquer des directives puisse uniquement se baser sur la confiance lorsqu'il est question de mise en œuvre.

Deuxièmement, l'autonomie des départements est plus importante que celle dévolue aux offices transversaux. Dans les faits, cela signifie que ces derniers peuvent édicter ou initier des directives dans nombre de domaines, mais leur mise en œuvre est sous la responsabilité des départements et de leur hiérarchie. Comme mentionné précédemment, cela se produit souvent sans que lesdits offices transversaux aient la moindre compétence formelle d'édicter des directives ou d'en contrôler leur application. Il n'est pas surprenant dès lors qu'ils se considèrent essentiellement comme des centres de compétence et de consultation.

Pour finir, les offices transversaux ne demandent majoritairement pas que leur soit attribué un rôle plus important. En l'absence de règles claires, seule une collaboration constructive et reposant sur la confiance avec les départements serait une manière efficace pour obtenir des améliorations. Bien

que le CDF soit d'accord avec ces réflexions de principe, la pratique montre que se limiter à cette approche ne suffit pas à doter l'administration fédérale d'une orientation claire et unifiée. Les infractions à répétition aux prescriptions régissant les marchés publics et nombre de rapports sur les failles de sécurité sont là pour le rappeler. Toutefois, le CDF estime que l'existence de règles claires en matière de surveillance permet de garantir une mise en œuvre qui leur soit conforme. L'un des objectifs premiers énoncé par les offices transversaux est de n'être responsables ni de la mise en œuvre ni du contrôle, ce qui est compréhensible: un tel rôle est en effet porteur d'un important potentiel de conflits sans pouvoir bénéficier d'un grand soutien, dans la mesure où le rôle des départements est trop marqué et où celui du Département fédéral des finances (DFF), en sa qualité de «primus inter pares», est trop ambivalent. De nos jours, le Conseil fédéral in corpore est souvent perçu comme la dernière instance juridique capable de décider d'exceptions et de règles spécifiques.

### **Des règles claires pour un contrôle efficace et une mise en œuvre homogène**

Dans la pratique, l'exercice des rôles des offices transversaux donne évidemment lieu à différentes situations. Comme indiqué précédemment, le rôle de l'OFCL, en particulier lors de la découverte d'infractions aux procédures de marchés publics, a été considérablement renforcé dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale, notamment grâce à la mise en place d'un controlling pointu et centralisé des achats, à des contrôles lors des délégations de compétences d'acquisitions et à l'application d'un cadre stratégique légal plus strict. Autant d'adaptations qui sont aux yeux du CDF un premier pas dans la bonne direction. Mais d'autres mesures s'imposent, par exemple un renforcement du pilotage centralisé des fournisseurs clés de la Confédération.

L'AFF a établi une série de prescriptions et de processus assez complète permettant de maintenir les finances de la Confédération sous contrôle dans les domaines clés. Et même si l'AFF refuse elle aussi d'assumer le contrôle de la mise en œuvre des directives, elle agit dans les faits d'une manière bien plus stricte que sa position formelle ne pourrait le laisser penser. Pour le CDF, la surveillance est, dans ses grandes lignes, adéquate. Il partage l'argumentation de l'AFF, qui estime que sa force est le résultat d'une compétence technique et d'une bonne acceptation, mais cela ne va pas sans poser la question de la solidité et de la pérennité d'une telle force.

Au sein de l'UPIC, le mécanisme de régulation «directive, mise en œuvre, contrôle et correction» est défini pour un grand nombre de domaines. Il existe néanmoins un potentiel d'amélioration au niveau de la contribution de l'UPIC en termes de contenus. Le controlling stratégique, mais également le domaine de la sécurité se fondent trop sur les annonces faites par les départements sans que les informations obtenues soient remises en question ou évaluées. Les lacunes de sécurité constatées à maintes reprises montrent que l'UPIC n'a pas encore épuisé tout son potentiel.

S'agissant de l'OFPER, la stricte séparation des rôles des offices transversaux et des départements saute aux yeux. La stratégie concernant le personnel est ainsi soumise à un mécanisme de régulation piloté par l'OFPER. Au niveau opérationnel, c'est en revanche l'autonomie des départements qui prend le relais, ce qui se traduit par une délégation des compétences aux unités administratives et par un contrôle très différenciés. L'OFPER n'a pas la compétence juridique d'édicter des directives. Et même si la responsabilité de la mise en œuvre dévolue à la hiérarchie n'est pas remise en cause, il apparaît qu'une mise en œuvre homogène de la politique du personnel sans un contrôle d'ordre supérieur est incertaine.



## **Le Conseil fédéral, mandataire des offices transversaux**

Pour aussi différents que puissent être les offices transversaux, ils n'en présentent pas moins des traits communs :

Les offices transversaux soulignent la responsabilité du Conseil fédéral, qui déciderait en dernière instance de l'importance qui leur est accordée. Ils ne demandent aucune compétence supplémentaire. La question à l'intention du Conseil fédéral est d'ailleurs centrale: est-il important que, dans les domaines du personnel, des finances, des TIC, des acquisitions et des bâtiments de la Confédération, l'administration fédérale agisse de manière homogène? Les exemples tirés du domaine des acquisitions montrent que plus l'opinion publique accorde d'attention aux violations des directives et des lois, plus la propension est grande d'attribuer des tâches et des compétences étendues aux offices transversaux. Inversement, dans les domaines moins exposés, rares sont les efforts visant à canaliser les différentes approches des départements. L'OFPER n'est ainsi aujourd'hui pas en mesure de confirmer qu'une fonction similaire soit rémunérée de la même façon au sein de l'administration fédérale.

Un autre trait commun porte sur le refus des offices transversaux de contrôler la mise en œuvre des directives invoquant le besoin massif de personnel supplémentaire pour ce faire. Néanmoins, aucun office transversal n'a jusqu'ici pu donner de chiffres concrets à ce sujet, ce qui tient essentiellement au fait qu'aucun d'eux ne dispose d'une stratégie en matière de surveillance. Tant qu'il n'est pas clairement défini qui doit contrôler quoi et comment, il est impossible de quantifier les besoins en ressources supplémentaires. À l'inverse, les offices transversaux argumentent que, faute de garanties quant à l'octroi de ressources supplémentaires, ils ne sont pas en mesure d'établir une stratégie de surveillance. À ce sujet, le CDF souligne qu'il ne s'agit pas de mettre sur pied des organes propres de contrôle, mais plutôt de favoriser le pragmatisme et l'efficacité, par exemple au moyen de contrôles automatiques, d'études de plausibilité, de confirmations des départements, de suivi ciblé des exceptions ou encore d'une surveillance de la suppression des lacunes les plus importantes. Comme le montre l'exemple de l'OFCL, le report des ressources depuis les différentes unités vers l'office transversal pourrait être une possibilité.

## **Repenser en profondeur le rôle des offices transversaux et déléguer les décisions du Conseil fédéral au DFF**

Renforcer les offices transversaux revient à s'engager pour une structure visant à prévenir tout dommage dans les domaines susceptibles de présenter des risques financiers, de sécurité et de réputation considérables pour l'administration fédérale dans son ensemble. Ce faisant, il est essentiel que les directives soient respectées à la lettre.

Les résultats de l'audit montrent qu'il y a lieu de repenser fondamentalement les tâches assignées aux offices transversaux. Dans les domaines où les risques pour l'administration fédérale imposent un pilotage et un contrôle centralisés, ces offices devraient se voir attribuer des compétences formelles pour édicter des directives et exercer une surveillance ainsi que se voir doter d'instruments de mise en œuvre y afférents, et ce sans que les intérêts propres aux départements puissent venir les limiter.



Les divergences, les conflits et les problèmes ne devraient pas être communiqués au Conseil fédéral mais, en fonction du niveau hiérarchique, à des organes de rang inférieur. Il est alors essentiel que chacun des organes envisageables évalue – à l’instar du Conseil fédéral – les intérêts des départements et ceux de l’administration fédérale. Ainsi, le Conseil fédéral devrait envisager de déléguer de manière formelle la compétence décisionnelle au DFF pour ce qui est des sujets transversaux. L’externalisation des tâches transversales à la Chancellerie fédérale pourrait être une alternative possible.

Les recommandations du CDF dans les rapports spécifiques sur l’AFF, l’UPIIC, l’OFCL et l’OFPER portent en premier lieu sur l’octroi par le Conseil fédéral d’un mandat clair aux offices transversaux. Cela devrait permettre d’ouvrir un débat en profondeur sur les tâches qui leur sont dévolues. Le CDF renonce par conséquent à toute autre recommandation formelle.

## CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

**Texte original en allemand**



## **Attuazione delle istruzioni degli uffici trasversali Consiglio federale**

### **L'essenziale dalle singole verifiche**

---

Nell'Amministrazione federale vi sono numerose istruzioni. La Delegazione delle finanze delle Camere federali si è chiesta se i compiti, le competenze e le responsabilità siano definiti in modo esplicito nonché se l'osservanza e l'attuazione di tali istruzioni siano oggetto di controllo. La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha quindi incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di effettuare una verifica in tal senso presso i seguenti uffici trasversali: Ufficio federale del personale (UFPER), Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), Amministrazione federale delle finanze (AFF) e Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC). Il presente documento illustra i principali risultati ottenuti dalle singole verifiche e gli aspetti comuni degli uffici trasversali.

#### **Una questione di fondo: l'autonomia dei dipartimenti deve prevalere?**

Nell'Amministrazione federale vige il principio della decentralizzazione. I dipartimenti dispongono di un elevato grado di autonomia e la competenza di attuazione compete ai superiori gerarchici, secondo il principio vigente di «accentrare l'indispensabile e di decentrare il più possibile». Se da un lato questo approccio si rivela vantaggioso, dall'altro porta inevitabilmente allo sviluppo di prassi differenti. In alcuni settori è evidente che la varietà di procedure nuoce all'economicità e alla reputazione dell'Amministrazione federale. Qui si pone la questione degli uffici trasversali. Anche se non esiste una definizione vincolante del termine «uffici trasversali», il loro obiettivo è chiaro: sono lo strumento del Consiglio federale per garantire una gestione e un orientamento chiaro e uniforme dell'Amministrazione federale in settori chiave come TIC, personale, finanze, acquisti e costruzioni federali.

Questo obiettivo non è ancora stato raggiunto. Secondo il CDF, ciò è da attribuire ai tre fattori elencati di seguito:

In primo luogo, ogni ufficio trasversale svolge il proprio ruolo nel rispetto del mandato conferitogli mediante legge, ordinanza o decisione, dove peraltro non è menzionato esplicitamente alcun obbligo di controllo. Dal punto di vista giuridico-formale, il CDF non ha nulla da eccepire al riguardo. In termini pratici è però difficile capire come mai un ufficio che redige, emana istruzioni o è persino incaricato della loro esecuzione si basi quasi sempre sul principio della fiducia in fase di attuazione.

In seconda battuta, l'autonomia dei dipartimenti è maggiore rispetto a quella degli uffici trasversali. De facto ciò significa che questi ultimi hanno sì la facoltà di emanare o avviare istruzioni, ma devono delegarne l'attuazione ai dipartimenti o ai superiori gerarchici. Come menzionato in precedenza, ciò avviene spesso senza che gli uffici trasversali abbiano le adeguate competenze formali per eseguire controlli ed emanare istruzioni. Non sorprende perciò che essi siano considerati perlopiù centri di competenza e consulenza.

Infine, la maggioranza degli uffici trasversali non mostra l'ambizione di vedersi assegnare un ruolo più incisivo. In assenza di regole chiare si sottolinea che una collaborazione con i dipartimenti costruttiva e basata sulla fiducia rappresenta l'unica via percorribile per ottenere miglioramenti. Malgrado il CDF condivida questa opinione, la prassi dimostra che tale approccio, da solo, non è sufficiente a garantire un orientamento dell'Amministrazione federale chiaro e uniforme. Questo si evince dai ripetuti casi di violazione delle prescrizioni in materia di acquisti e dai rapporti periodici sulle

lacune a livello di sicurezza. Per il CDF, invece, occorre evidentemente applicare regole chiare per la vigilanza che garantiscano la corretta attuazione delle istruzioni. Un aspetto essenziale degli uffici trasversali è non assumersi la responsabilità dell'attuazione e del controllo. Le ragioni sono comprensibili: il ruolo cela un potenziale di conflitto elevato senza garanzie, nella misura in cui il ruolo dei dipartimenti è troppo forte e il ruolo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), in qualità di *primus inter pares*, è troppo ambivalente. Oggi il Consiglio federale *in corpore* è visto spesso come l'ultima istanza giuridica che decide in merito a eccezioni e regolamentazioni speciali.

### **Regole chiare per un'attività di controllo efficace e un'attuazione omogenea**

Nello svolgimento pratico dei ruoli degli uffici trasversali si generano evidentemente varianti. Come spiegato sopra, il ruolo dell'UFCL è stato notevolmente rafforzato nel quadro della revisione della OOAPub, soprattutto a causa delle violazioni in materia di acquisti pubblici diventate di pubblico dominio, per esempio grazie a un controlling rigoroso e centralizzato in materia di acquisti, a controlli relativi alle deleghe di competenze in materia di acquisti e una strategia più vincolante. Secondo il CDF, tali modifiche rappresentano un primo passo verso la direzione auspicata. Sono però necessarie ulteriori misure come un rafforzamento della gestione centralizzata dei fornitori chiave della Confederazione.

L'AFF ha stabilito una rete relativamente fitta di direttive e processi in grado di tenere sotto controllo le finanze della Confederazione nei settori chiave. Malgrado l'AFF si rifiuti di assumere il controllo sull'attuazione delle istruzioni, essa agisce di fatto in maniera marcatamente più forte rispetto a quanto la sua posizione formale lasci supporre. In linea di massima il CDF ritiene che la vigilanza sia adeguata. Condivide l'argomentazione dell'AFF secondo cui la sua forza risiede nella competenza tecnica e nel consenso, ma ciò solleva interrogativi riguardo alla potenza e alla sostenibilità di tale forza.

In seno all'ODIC, il sistema di regole istruzione – attuazione – controllo – correzione è definito in molti settori. Si ravvisa un potenziale di miglioramento soprattutto riguardo al contributo dell'ODIC a livello di contenuti. Il controllo strategico e il settore della sicurezza si basano troppo sulle notifiche dei dipartimenti senza mettere in discussione o valutare l'affidabilità dei dati forniti. Le ricorrenti lacune constatate a livello di sicurezza mostrano che il potenziale di miglioramento dell'ODIC non è ancora stato sfruttato.

Nell'UFPER è evidente la netta separazione dei ruoli tra ufficio trasversale e dipartimento. La strategia per il personale sottostà a un sistema di regole disciplinato dall'UFPER. A livello operativo si riscontra invece l'autonomia dei dipartimenti, che delegano le competenze alle unità amministrative e le controllano in modo molto differenziato. L'UFPER non può impartire istruzioni. Anche non mettendo in discussione la competenza di attuazione dei superiori gerarchici, emerge che senza un controllo superiore un'attuazione omogenea della politica del personale non è ipotizzabile.

### **Il Consiglio federale quale committente per gli uffici trasversali**

Nonostante tutte le differenze tra gli uffici trasversali, si riscontrano comunque degli aspetti comuni:

Gli uffici trasversali rammentano la responsabilità del Consiglio federale, che decide in ultima istanza in merito all'importanza loro accordata. Non sono certo gli uffici stessi ad esigere competenze aggiuntive. La domanda rivolta al Consiglio federale è centrale: è così importante che l'Amministrazione



federale agisca in modo omogeneo nei settori del personale, delle finanze, delle TIC, degli acquisti e delle costruzioni federali? Gli esempi provenienti dal settore degli acquisti mostrano che tanto più la collettività è sensibile alle infrazioni a istruzioni e leggi, tanto maggiore è la necessità a estendere i compiti e le competenze agli uffici trasversali. Nei settori meno visibili presso l'opinione pubblica gli sforzi per canalizzare i diversi approcci dei dipartimenti sono minimi. In tal senso, l'UUPER attualmente non è in grado di confermare che la stessa funzione sia retribuita allo stesso modo in seno all'Amministrazione federale.

Inoltre, gli uffici trasversali rifiutano di effettuare i controlli sull'attuazione delle istruzioni poiché ritengono che per fare ciò avrebbero bisogno di potenziare notevolmente il personale. Tuttavia, sinora nessun ufficio trasversale è stato in grado di quantificare nel concreto il fabbisogno di personale aggiuntivo; ciò dipende essenzialmente dal fatto che nessun ufficio dispone di un progetto di vigilanza. Finché non sarà chiaro chi controlla chi e in che modo, è impossibile quantificare il maggiore fabbisogno di personale. Tuttavia, gli uffici trasversali affermano che, finché la richiesta di maggiori risorse di personale non verrà soddisfatta, non saranno in grado di elaborare un progetto di vigilanza. In tal senso, il CDF sottolinea che non si tratta di istituire un proprio organo di controllo, bensì di favorire il pragmatismo e l'efficienza, ad esempio attraverso controlli automatici, plausibilità, conferme da parte dei dipartimenti, tracciabilità mirata delle eccezioni e vigilanza sull'eliminazione di lacune gravi. Come si evince dall'esempio dell'UFCL, una possibile soluzione consiste nel trasferire risorse dalle rispettive unità all'ufficio trasversale.

### **Ripensare il ruolo degli uffici trasversali, delegare le decisioni del Consiglio federale al DFF**

Il rafforzamento degli uffici trasversali richiede una struttura volta a prevenire eventuali danni nei settori che presentano rischi elevati di natura finanziaria, di sicurezza e di reputazione per l'intera Amministrazione federale. In tale contesto, la stretta osservanza delle istruzioni rappresenta un fattore di successo determinante.

I risultati delle verifiche mostrano la necessità di riflettere sui compiti degli uffici trasversali. Per gli ambiti dove i rischi per l'Amministrazione federale richiedono una gestione e un controllo centralizzati, gli uffici interessati dovrebbero ricevere competenze formali di emanare istruzioni e in materia di vigilanza nonché strumenti di attuazione adatti che non vengano limitati dagli interessi propri dei dipartimenti.

Divergenze, conflitti ed escalation non dovrebbero essere segnalati al Consiglio federale, bensì ai vari organi di livello inferiore. È importante che ciascun organo, come fa il Consiglio federale, ponderi gli interessi dei dipartimenti e quelli dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale dovrebbe pertanto appurare se delegare formalmente al DFF la competenza decisionale in merito alle tematiche trasversali. L'esternalizzazione dei compiti trasversali alla Cancelleria federale potrebbe essere un'alternativa.

Le raccomandazioni del CDF contenute nei singoli rapporti di AFF, ODIC, UFCL e UUPER riguardano principalmente la formulazione di un chiaro mandato da parte del Consiglio federale agli uffici trasversali. Questo dovrebbe permettere di avviare una discussione approfondita sui compiti loro affidati. Il CDF rinuncia pertanto a un'ulteriore raccomandazione formale.

## **CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE**

### **Testo originale in tedesco**

## **Implementation of cross-departmental office directives Federal Council**

### **Key points from the individual audits**

---

There are many directives in the Federal Administration. The question arose for the Finance Delegation (FinDel) as to whether tasks, powers and responsibilities are clearly defined and whether compliance with and implementation of the directives is inspected. The FinDel instructed the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to conduct an audit on this at the following cross-departmental offices: Federal Office of Personnel (FOPER), Federal Office for Buildings and Logistics (FOBL), Federal Finance Administration (FFA) and Federal IT Steering Unit (FITSU). The key findings from the individual audits as well as discernible patterns are presented in this document.

### **A fundamental question: autonomy of the departments above all else?**

Decentralisation is the principle in the Federal Administration. The departments have a high degree of autonomy, and the powers to implement follow line organisation – based on the motto "as centralised as necessary, as decentralised as possible". Despite all its benefits, this approach inevitably leads to the development of different practices. It is obvious in some areas that a range of approaches is detrimental to economic efficiency and the Federal Administration's reputation. This is where the cross-departmental offices come into play. Although this term has not been defined on a binding basis, the key objective is clear: these offices are the Federal Council's instrument for ensuring uniform and clear orientation and management of the Federal Administration in core areas such as ICT, human resources, finance, procurement and federal buildings.

This objective has not yet been achieved. The SFAO believes that this is due to three main points:

Firstly, when performing its role, each of the cross-departmental offices refers to the mandate conferred upon it by law, ordinance or decree, and in which there is no explicit mention of an inspection obligation. From a legal perspective, the SFAO fully understands this argument. In practical terms, however, it is hardly reasonable if an office that draws up or issues directives or is even tasked with enforcing them almost exclusively relies on the principle of trust for implementation.

Secondly, the autonomy of the departments carries more weight than that of the cross-departmental offices. This effectively means that although the cross-departmental offices can issue or initiate directives in many areas, implementation then becomes the responsibility of the departments or line management. As mentioned above, this often happens without the cross-departmental office having any corresponding formal power to issue directives or to inspect. It comes as no surprise, therefore, that the cross-departmental offices see themselves primarily as competence and advisory bodies.

Thirdly, most of the cross-departmental offices have very little ambition to be assigned a larger role. With a lack of clear rules, constructive and trust-based cooperation with the departments is being stressed as the only effective way to achieve improvements. Although the SFAO agrees with this basic idea, experience has shown that this approach alone is not sufficient for a clear and uniform orientation of the Federal Administration. This is illustrated by the repeated cases of violation of public procurement rules and recurrent reports about security loopholes. However, the SFAO has noticed that clear regulations on supervision are being implemented and are leading to implementation that complies with the rules. A key concern for the cross-departmental offices is not having responsibility



for implementation and thus also for inspection. The reasons are understandable: this role involves a great deal of potential for conflict without any significant support – the departments' role is too strong, and the Federal Department of Finance's (FDF) role as "primus inter pares" is too ambivalent. As provided for by law, the entire Federal Council is often the final arbiter that decides on exceptions and special arrangements.

### **Inspection and uniform implementation where there are clear regulations**

In practice, there are variations in the cross-departmental offices' exercising of their roles, as can be expected. As previously mentioned, the FOBL's role was strengthened considerably with the revision of the OPPO, primarily because of the public procurement violations that became public knowledge. Its role now includes aspects such as tight centralised procurement controlling, audits of the procurement delegations and a stronger binding strategic framework. The SFAO sees these changes as a first step in the right direction. Further measures are needed, such as stronger centralised management of the Confederation's key suppliers.

The FFA has established a relatively complete set of requirements and processes which keeps the Confederation's financial procedures in core areas within strict limits. Although the FFA also refused to take on the responsibility for inspecting the implementation of directives, it is in fact taking considerably stronger action than its formal stance might have suggested. The SFAO considers the supervision as adequate on the whole. It shares the FFA's argument that its strength is a result of its specialist competence and acceptance – which raises the question as to how robust and sustainable that strength is.

The control cycle of directive-implementation-inspection-correction is defined in many areas at the FITSU. There is room for improvement here, particularly in the FITSU's contribution in terms of content. The departments' reports are relied upon too heavily in strategic controlling or in the area of security without questioning or assessing the reliability of the data provided. Security loopholes that are found time and again show that the FITSU has not realised its full potential.

The strict separation of the roles of the cross-departmental offices and the departments is most evident in the FOPER. A control cycle exists at the personnel strategy level and is managed by the FOPER. At the operational level, however, the autonomy of the departments means that the delegation of powers to the administrative units (AU) and the monitoring of this vary greatly. The FOPER does not have the right to establish directives. Even if line management's responsibility for implementation is not questioned, it is clear that uniform implementation of personnel policy is uncertain without controlling at a higher level.

### **Federal Council as principal for cross-departmental offices**

Despite all the differences between the cross-departmental offices, patterns have in fact been identified:

The cross-departmental offices stress the responsibility of the Federal Council, which ultimately has to decide on how strong their role should be. The cross-departmental offices are not seeking additional powers on their own account. The question for the Federal Council is key: how important it is for the Federal Administration to act according to line organisation in the area of human resources, finance, ICT, procurement and federal buildings? Examples from the area of procurement show that

the more violations of directives and laws are in the public eye, the greater the willingness to assign a larger number of tasks and powers to the cross-departmental office. In areas to which the public pays very little attention, there are hardly any efforts to aim for the involvement of a number of departments. That is why the FOPER is currently unable to confirm that the same kind of position in the Federal Administration is paid a similar salary.

The next common point is that the cross-departmental offices used the argument of huge additional staffing requirements to reject the inspection of the implementation of directives. However, no office has yet been able to specifically quantify the additional requirements that would arise. This is primarily because they have not yet had a supervisory concept. Until it is clear what is to be monitored, how it is to be monitored and by whom, any statements about additional resource requirements are ill-founded. Yet the cross-departmental offices present the reverse argument: unless they are guaranteed the additional resources, they are not in a position to prepare a supervisory concept. In this respect, the SFAO stresses that the aim is not that each office establish its own supervisory body. Rather, what is needed are pragmatism and efficiency, such as is achieved through automatic inspections, plausibility checks, confirmation from the departments, targeted tracking of exceptions, and monitoring of the elimination of considerable shortcomings. As evident from the FOBL example, shifting resources from the units in question to the cross-departmental office is also a possibility.

### **Rethinking the role of the cross-departmental offices consistently and delegating FC decisions to the FDF**

Strengthening the cross-departmental offices is a declaration of belief in a structure that averts damage in areas where there are considerable financial, security and reputational risks for the entire Federal Administration. Consistent compliance with directives is a critical success factor here.

Based on the audit findings, it is advisable to thoroughly consider the cross-departmental offices' tasks. For issues where the risk situation makes centralised management and supervision necessary, these offices should consistently be given formal powers to issue directives and perform supervision as well as the corresponding instruments, which are not limited by departmental interests.

Derogations, conflicts and escalations should not have to be reported to the Federal Council, but to a subordinate body at the appropriate level. A critical element is still the fact that each of the alternative bodies – like the Federal Council – has to weigh up departmental and Federal Administration interests. For this reason, the Federal Council should check the possibility of formally delegating decision-making powers for cross-departmental matters to the FDF. Outsourcing cross-departmental tasks to the Federal Chancellery would be a possible alternative.

The SFAO's recommendations in the individual reports on the FFA, FITSU, FOBL and FOPER focus mainly on developing a clear Federal Council mandate for the cross-departmental offices. This should provide the impetus for a well-informed discussion about their tasks. The SFAO will therefore not make any further formal recommendations.

SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

**Original text in German**