

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Beschaffungsprüfung

Bundesamt für Statistik

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19453.317.00096
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Analyse von Bedarf und Nutzen	15
2.1 Die Vorlage zur Bedarfsanalyse und Make-or-Buy-Entscheidungen wird verbessert. 15	
2.2 Die Nutzenüberprüfung erfolgt qualitativ	16
3 Beschaffungsorganisation und -prozesse	18
3.1 Der Beschaffungsprozess beinhaltet Medienbrüche	18
3.2 Regelmässige Beschaffungsschulungen fehlen	19
4 Ergebnisse der Überprüfung der Beschaffungsgeschäfte	21
4.1 Die Voraussetzungen für die Vergabeart liegen vor und die Fristen werden eingehalten	21
4.2 Die erstellten Dokumente weisen teilweise Mängel auf.....	21
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	24
Anhang 2: Abkürzungen	25

Beschaffungsprüfung

Bundesamt für Statistik

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Statistik (BFS) eine Beschaffungsprüfung mit den Schwerpunkten Bedarfs- und Nutzenanalyse sowie freihändige Vergaben durchgeführt. Zusätzlich wurde die zugrunde liegende Beschaffungsorganisation beurteilt. 2018 verfügte das BFS über 126 bundesexterne Verträge, mit einem Kostendach von 43,8 Millionen Franken sowie einem Bestellvolumen von 9,9 Millionen. Ein grosser Teil davon wird durch die Beschaffung von Statistiken, Expertisen und Erhebungen generiert.

Das BFS plante zum Prüfungszeitpunkt Verbesserungen im Beschaffungsbereich. Wichtige Punkte wurden bereits umgesetzt. Die EFK empfiehlt jedoch noch weitere Änderungen (eine klare Zusammenstellung der Evaluationsteams, das Einfordern von Unbefangenheits-erklärungen, eine konsolidierte Beschaffungsplanung, das Vermeiden von Medienbrüchen im Prozess sowie Schulungen für die Mitarbeitenden).

Die Dokumentation der Beschaffungen weist teilweise Mängel auf

Die EFK prüfte in einer Stichprobe 32 Verträge von 15 Lieferanten. Das Volumen (inkl. MWST) der geprüften Verträge belief sich auf rund 10,5 Millionen Franken¹. Der Fokus lag auf freihändigen Vergaben. Die Voraussetzung für die beschaffungsrechtliche Anwendung von freihändigen Vergaben lag im Grossteil der gesichteten Verträge vor. Bei vier Lieferanten (15 Verträge) hat das BFS das Bündelungspotenzial nicht genutzt. Bei zwei (zehn Verträge) der vier hat das BFS das Problem bereits erkannt und behoben. Bei mehr als einem Drittel der geprüften Beschaffungen lag die Bedarfsanalyse nicht vor.

Bei einem der vier Einladungsverfahren² war die Zusammensetzung des Evaluationsteams kritisch. Eines der Mitglieder war bei dem Lieferanten angestellt, der auch den Zuschlag erhielt. Die Bewertung dieser Person wurde zwar nicht in die Evaluation aufgenommen, trotzdem ist die Unbefangenheit des Entscheids vor diesem Hintergrund fraglich.

Bei allen geprüften Beschaffungen fehlten zudem die Unbefangenheitserklärungen. Die EFK empfiehlt dem BFS, künftig auf die Zusammensetzung der Evaluationsteams zu achten und Unbefangenheitserklärungen für alle zu verlangen, die an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und der Evaluation beteiligt sind.

Optimierungspotenzial bei der Abstimmung von Budgetierung und Beschaffungsplanung

In einer weiteren Stichprobe³ stellte die EFK fest, dass die rechtlichen Grundlagen vorhanden und/oder die betrachteten Bedarfsanalysen plausibel sind. Nach der Weisung über das

¹ Stichprobe 2: risikobasierte Stichprobe von 32 Verträgen, 14 Verträge mit Vertragsbeginn ab 2011 bis 2018 und 18 Verträge mit Vertragsbeginn ab 2015 bis 2018, 28 freihändige Vergaben und vier Einladungsverfahren.

² Dieser Fall betrifft das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (OBSAN). Das OBSAN ist organisatorisch dem Bundesamt für Statistik angegliedert, stellt jedoch eine eigene Rechtspersönlichkeit dar.

³ Stichprobe 1: Beschaffungen aus dem Jahr 2018 mit einem Volumen von über 1 Million Franken. Zusätzlich wurden fünf weitere Geschäfte, die ein Vertragsvolumen unter 1 Million Franken hatten, risikobasiert ausgewählt. Gesamtes Volumen (inkl. MWST) der geprüften Verträge rund 50,7 Millionen Franken.

Beschaffungswesen im Eidgenössischen Departement des Innern muss für jede Beschaffung über 5000 Franken (inkl. MWST) ein Pflichtenheft bzw. ein Leistungsbeschrieb erstellt werden und somit eine Bedarfsanalyse.

Die Bedarfsplanung bzw. die Planung der anstehenden Geschäfte erfolgt parallel zur Budgetplanung des BFS. Die EFK empfiehlt dem BFS zu prüfen, ob das Tool PCR (Planung Controlling Reporting) für beide verwendet werden kann, um so eine konsolidierte Planung sicherzustellen.

Das BFS stellt den Nutzen der von ihnen erstellten Statistiken durch die Abstimmung auf die jeweiligen Nutzerbedürfnisse qualitativ sicher. Der Abgleich zwischen Output und Nutzerbedürfnissen wird von der EFK positiv bewertet. Eine quantitative Überprüfung der Nutzung erfolgt nur teilweise. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass gewisse statistische Informationen lediglich von einzelnen wesentlichen Nutzern benötigt werden. Die Überprüfung alleine aufgrund von Abrufzahlen kann daher lediglich einen relevanten Hinweis auf den Nutzen von Statistiken geben.

Der Beschaffungsprozess beinhaltet Medienbrüche

Zeitnah zur Prüfung der EFK überarbeitete das BFS seine Beschaffungsprozesse und erstellte ein entsprechendes Handbuch. Dieses ist strukturiert und beschreibt den Prozess schrittweise und durchgängig. Es fehlt jedoch die vollständige Zuordnung der Rollen der Akteure (gemäss DEBI⁴) im jeweiligen Prozessschritt. Diese ist zu ergänzen, damit die Aufgaben der jeweiligen Rollen klar geregelt sind.

Das BFS verwendet das elektronische Geschäftsverwaltungssystem GEVER, welches die Voraussetzungen für durchgängige und automatisierte Geschäftsabläufe bietet. Diese Durchgängigkeit wird in den Beschaffungsprozessen noch nicht genutzt. Es dient derzeit lediglich zur elektronischen Datenablage. So werden Unterlagen (z. B. Bedarfsanalyse), die Unterschriften benötigen, ausgedruckt, unterschrieben und anschliessend wieder eingescannt. Dies, obwohl rechtlich gültige Unterschriften elektronisch geleistet werden können. Die EFK empfiehlt dem BFS, seine Beschaffungen künftig vollständig über GEVER abzuwickeln, Medienbrüche in den Prozessen soweit wie möglich zu reduzieren und deren Effizienz zu steigern.

Das BFS bietet seinen Mitarbeitenden keine regelmässigen internen Beschaffungsschulungen an

Im BFS führen die Projektleiter (PL) die Beschaffungen durch. Die PL sowie die Abteilungs- und Sektionschefs verfügen über wichtige Rollen in diesem Prozess. Trotzdem werden sie nicht regelmässig geschult. Die EFK empfiehlt dem BFS, periodisch Schulungen im Beschaffungswesen durchzuführen, mit dem Ziel, das Verständnis dieser Rollen für Verfahren, Vorlagen und Erneuerungen zu verbessern.

Der Bedarf der aktuell geplanten Rekrutierung eines neuen Mitarbeitenden im Dienst Beschaffung kann von der EFK nachvollzogen werden.

⁴ Wer führt durch? (D = Durchführung), Wer entscheidet? (E = Entscheid), Wer muss beigezogen werden? (B = Beizug), Wer ist zu informieren? (I = Information)

Audit des achats

Office fédéral de la statistique

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit des achats auprès de l'Office fédéral de la statistique (OFS) en mettant l'accent sur les besoins et le rapport coûts/bénéfices ainsi que les adjudications de gré à gré. L'organisation des achats a également été évaluée. En 2018, l'OFS gérait 126 contrats externes à la Confédération pour un plafond de coûts de 43,8 millions de francs et un volume de commandes de 9,9 millions. Une grande partie de ces contrats est générée par l'acquisition de statistiques, d'expertises et de relevés.

Lors de l'audit, l'OFS planifiait des améliorations dans le domaine des achats. Des éléments centraux avaient déjà été mis en œuvre. Le CDF recommande néanmoins des changements supplémentaires (composition claire des équipes d'évaluation, obligation de fournir des déclarations d'impartialité, consolidation de la planification des achats, prévention des ruptures de média dans les processus et formations pour les collaborateurs).

La documentation des achats comporte en partie des lacunes

Le CDF s'est appuyé sur un échantillon de 32 contrats conclus avec 15 fournisseurs. Le volume des contrats analysés se montait à quelque 10,5 millions de francs (TVA comprise)¹. Le CDF s'est concentré sur les adjudications de gré à gré. Les conditions pour adjudger le marché de gré à gré en vertu de la loi sur les achats étaient remplies pour la grande partie des contrats analysés. L'OFS n'avait pas utilisé le potentiel de regroupement auprès de quatre fournisseurs (15 contrats). Pour deux des quatre (10 contrats), il avait déjà identifié et résolu le problème. L'analyse des besoins faisait défaut pour plus d'un tiers des marchés examinés.

Dans l'une des quatre procédures sur invitation, la constitution de l'équipe d'évaluation des offres était contestable² : un des membres était employé auprès du soumissionnaire qui a remporté l'adjudication. Même si l'évaluation de cette personne n'a pas été prise en compte dans l'examen de l'offre, l'impartialité de la décision est, dans ce contexte, discutable.

En outre, les déclarations d'impartialité faisaient défaut dans tous les contrats examinés. À l'avenir, le CDF recommande à l'OFS de prêter attention à la composition des équipes d'évaluation et d'exiger des déclarations d'impartialité de tous ceux qui participent à l'élaboration des documents d'appel d'offres et à l'évaluation.

¹ Échantillon 2 : échantillon de 32 contrats sélectionnés en fonction du risque, dont 14 en force de 2011 à 2018 et 18 en force de 2015 à 2018, de 28 adjudications de gré à gré et de quatre procédures sur invitation.

² Le marché concernait l'Observatoire suisse de la santé (Obsan), qui est rattaché à l'OFS sur le plan organisationnel mais qui dispose de sa propre personnalité juridique.

Optimisation réalisable dans la coordination de la budgétisation et de la planification des achats

Dans un autre échantillon, le CDF a constaté que les bases juridiques étaient en place et/ou que les analyses des besoins étaient plausibles³. Conformément à la directive du Département fédéral de l'intérieur, il est impératif de rédiger un cahier des charges ou de décrire la prestation à fournir pour chaque marché de plus de 5000 francs (TVA comprise).

La planification des besoins ou la planification des affaires en cours s'effectuent parallèlement à la planification budgétaire de l'OFS. Le CDF recommande à l'OFS de vérifier si l'outil PCR (planification controlling reporting) peut être utilisé pour les deux tâches pour garantir ainsi une planification consolidée.

L'OFS assure la qualité et l'utilité des statistiques qu'il réalise en les adaptant aux besoins des utilisateurs. Le CDF juge le rapport entre les prestations fournies et les besoins des utilisateurs positif. La vérification quantitative de l'utilité n'est effectuée qu'en partie. Il faut également tenir compte du fait que certaines informations statistiques ne sont requises que par quelques utilisateurs principaux. Un contrôle basé uniquement sur le nombre de clics ne constitue donc qu'une indication pertinente sur l'utilité des statistiques.

Le processus d'achats comporte des ruptures de média

Peu avant l'audit du CDF, l'OFS a révisé ses processus d'achats et rédigé un manuel correspondant. Celui-ci est structuré et décrit le processus étape par étape, de manière cohérente. Il manque toutefois l'attribution complète des rôles des acteurs (selon matrice RACI⁴) dans les différentes étapes du processus. Il convient d'y remédier pour que les tâches de chaque rôle soient clairement définies.

L'OFS utilise le système de gestion électronique GEVER, qui permet de suivre les processus d'affaires de façon continue et automatisée. Cette continuité n'est pas encore appliquée dans les processus d'achats. Le système ne sert actuellement qu'à archiver les données sous forme électronique. Ainsi, des documents qui nécessitent des signatures (comme une analyse des besoins) sont imprimés, signés, puis à nouveau scannés, alors qu'il est possible d'utiliser les signatures électroniques juridiquement valables. À l'avenir, le CDF recommande à l'OFS de traiter ses achats entièrement sur GEVER, de réduire autant que possible les ruptures de média dans les processus et d'accroître l'efficacité de ces derniers.

L'OFS n'offre pas de formation interne régulière sur les marchés publics à ses collaborateurs

À l'OFS, les chefs de projet sont chargés des achats. Ils endossent un rôle important dans ce processus, tout comme les responsables de division et de section. Malgré cela, ils ne bénéficient pas de formations périodiques. Le CDF recommande à l'OFS d'organiser régulièrement des formations sur les marchés publics pour améliorer la compréhension de ces acteurs en matière de procédures, de modèles et de renouvellements.

Le CDF peut comprendre qu'il est actuellement nécessaire de recruter un nouveau collaborateur au service des achats.

Texte original en allemand

³ Échantillon 1 : achats effectuées en 2018 pour un volume total de plus d'1 million de francs. En outre, cinq autres marchés dont le volume était inférieur à 1 million de francs ont été sélectionnés en fonction des risques. Le volume total (TVA comprise) des contrats contrôlés s'élève à environ 50,7 millions de francs.

⁴ Qui réalise l'action ? (R = *responsible*); Qui décide ? (A = *accountable*); Qui doit être impliqué ? (C = *consulted*); Qui doit être informé ? (I = *informed*)

Verifica degli acquisti

Ufficio federale di statistica

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito presso l'Ufficio federale di statistica (UST) una verifica degli acquisti, prestando particolare attenzione all'analisi del fabbisogno e dei benefici e alle aggiudicazioni mediante trattativa privata. Inoltre, è stata valutata l'organizzazione di base degli acquisti. Nel 2018 l'UST disponeva di oltre 126 contratti esterni alla Confederazione con un importo massimo dei costi pari a 43,8 milioni di franchi e un volume di ordinazioni di 9,9 milioni. Gran parte di questo volume è generato dall'acquisto di statistiche, perizie e rilevamenti.

Al momento della verifica l'UST stava pianificando dei miglioramenti nel settore degli acquisti. Punti importanti erano già stati attuati. Tuttavia, il CDF raccomanda ulteriori modifiche (comporre il team di valutazione in modo chiaro, esigere la dichiarazione di imparzialità, eseguire una pianificazione unificata degli acquisti, evitare le interruzioni dei processi digitali, formare i collaboratori).

Difetti parziali nella documentazione relativa agli acquisti

Il CDF ha verificato un campione di 32 contratti di 15 fornitori. Il volume (IVA inclusa) dei contratti esaminati ammontava a circa 10,5 milioni di franchi¹. L'attenzione è stata posta sulle aggiudicazioni mediante trattativa privata. Le condizioni per aggiudicare le commesse, conformemente al diritto in materia di acquisti pubblici, mediante trattativa privata erano soddisfatte nella maggior parte dei contratti visionati. L'UST non ha sfruttato il potenziale di concentrazione nel caso di quattro fornitori (15 contratti). Per due di questi quattro fornitori (10 contratti) l'UST ha già identificato e risolto il problema. Per più di un terzo degli acquisti esaminati non è stata effettuata l'analisi del fabbisogno.

In una delle quattro procedure mediante invito² la composizione del team di valutazione è risultata critica: uno dei membri era impiegato presso il fornitore a cui è stata aggiudicata la commessa. Anche se la sua valutazione non è stata accettata, in questo contesto l'imparzialità della decisione rimane discutibile.

Inoltre, in tutti gli acquisti verificati mancava la dichiarazione di imparzialità. In futuro il CDF raccomanda all'UST di prestare attenzione alla composizione del team di valutazione e di esigere la dichiarazione di imparzialità da tutti coloro che sono coinvolti nella preparazione della documentazione dei bandi e nella valutazione.

Potenziale di ottimizzazione nell'armonizzazione della preventivazione e della pianificazione degli acquisti

In un altro campione, il CDF ha constatato che vi sono le basi legali e/o che le analisi del

¹ Campione 2: campione di 32 contratti selezionati in base al rischio, 14 dei quali decorrono dal 2011 al 2018 e 18 dal 2015 al 2018, oltre a 28 aggiudicazioni mediante trattativa privata e quattro procedure mediante invito.

² Questo caso concerne l'Osservatorio svizzero della salute (Obsan). A livello organizzativo l'Obsan sottostà all'UST, tuttavia ha una propria personalità giuridica.

fabbisogno osservate sono plausibili.³ Secondo le istruzioni sugli acquisti pubblici presso il Dipartimento federale dell'interno, per ogni acquisto di oltre 5000 franchi (IVA inclusa) deve essere redatto un capitolato d'onori e una descrizione della prestazione nonché, di conseguenza, un'analisi del fabbisogno.

La pianificazione del fabbisogno o degli affari in corso avviene parallelamente alla preventivazione dell'UST. Il CDF raccomanda all'UST di verificare se lo strumento PCR (pianificazione controllo reporting) può essere utilizzato per entrambe le operazioni al fine di garantire una pianificazione armonizzata.

L'UST garantisce la qualità e l'utilità delle sue statistiche adattandole alle necessità degli utenti. Il CDF valuta positivamente il rapporto tra le prestazioni fornite e i bisogni degli utenti. La verifica quantitativa dell'utilizzo avviene solo parzialmente e a tal fine è necessario considerare che certe informazioni statistiche sono utili unicamente per alcuni utenti importanti. Un controllo basato esclusivamente sul numero di clic può dare pertanto un'indicazione rilevante solo riguardo all'utilità delle statistiche.

Interruzione del processo d'acquisto digitale

Poco prima della verifica del CDF, l'UST ha rivisto i propri processi d'acquisto e ha redatto il relativo manuale. Quest'ultimo è strutturato e descrive il processo passo per passo, in modo coerente. Tuttavia manca la ripartizione di tutti i ruoli degli attori (matrice RACI⁴) nelle singole tappe del processo. La ripartizione deve essere completata affinché le mansioni legate a ciascun ruolo siano definite in modo chiaro.

L'UST utilizza il sistema di gestione elettronica degli affari GEVER, che consente di gestire i processi lavorativi in modo omogeneo e automatizzato. Questa omogeneità non è ancora applicata ai processi d'acquisto. Al momento il sistema serve solo ad archiviare elettronicamente i dati. Così i documenti che necessitano delle firme (ad es. analisi del fabbisogno) vengono stampati, firmati e poi di nuovo scannerizzati, quando si potrebbero utilizzare le firme elettroniche giuridicamente valide. In futuro, il CDF raccomanda all'UST di eseguire i propri acquisti interamente tramite GEVER, ridurre il più possibile le interruzioni dei processi d'acquisto digitali e aumentarne l'efficienza.

Offerta irregolare di formazioni interne relative agli acquisti pubblici per i propri collaboratori

Presso l'UST gli acquisti sono gestiti dai capiprogetto. Questi ultimi nonché i capidivisione e i capisezione assumono un ruolo importante in questo processo; tuttavia, non vengono formati con regolarità. Il CDF raccomanda all'UST di organizzare regolarmente delle formazioni inerenti al settore degli acquisti pubblici affinché la comprensione delle procedure, della documentazione e dei rinnovi da parte delle figure menzionate venga migliorata.

Il CDF ritiene giustificata la necessità del reclutamento attualmente pianificato di un nuovo collaboratore nel servizio Acquisti.

Testo originale in tedesco

³ Campione 1: include gli acquisti del 2018 con un volume superiore a 1 milione di franchi. Inoltre, sono stati selezionati in base ai rischi altri cinque affari il cui volume è inferiore a 1 milione di franchi. Il volume complessivo (IVA inclusa) dei contratti esaminati ammonta a circa 50,7 milioni di franchi.

⁴ Chi esegue? (R = *responsible*); Chi decide? (A = *accountable*); Chi deve essere coinvolto? (C = *consulted*); Chi dev'essere informato? (I = *informed*)

Procurement audit

Federal Statistical Office

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a procurement audit at the Federal Statistical Office (FSO) with a focus on needs and benefits analysis and the direct award of contracts. The underlying procurement organisation was also assessed. In 2018, the FSO had 126 contracts outside the Confederation, with a cost ceiling of CHF 43.8 million and an order volume of CHF 9.9 million. A large part of this was generated by the procurement of statistics, expert reports and surveys.

At the time of the audit, the FSO was planning improvements in procurement. Important points have already been implemented. However, the SFAO recommends further changes (a clear composition of the evaluation teams, the requirement of declarations of impartiality, consolidated procurement planning, ensuring a seamless process, and staff training).

Some deficiencies in procurement documentation

The SFAO audited a sample of 32 contracts from 15 suppliers. The volume of the audited contracts amounted to around CHF 10.5 million (including VAT)¹. The focus was on the direct award of contracts. The majority of the contracts examined met the conditions for the direct award of contracts under procurement law. The FSO did not utilise the potential for bundling with four suppliers (15 contracts). In the case of two of the four (ten contracts), the FSO has already identified and remedied the problem. Needs analyses were not available for more than a third of the procurements examined.

In one of the four tender procedures², the composition of the evaluation team was of concern. One of its members was employed by the supplier who was awarded the contract. Although this person's assessment was not included in the evaluation, the impartiality of the decision is questionable given this situation.

In addition, the declarations of impartiality were missing from all the audited procurements. The SFAO recommends that the FSO pay attention in future to the composition of the evaluation teams and demand declarations of impartiality for all those involved in the preparation of tender documents and the evaluation.

Potential for optimisation in budgeting and procurement planning coordination

In a further sample³, the SFAO found that the legal bases were in place and/or the needs analyses considered were plausible. According to the directive on procurement in the Fed-

¹ Sample 2: risk-based sample of 32 contracts: 14 contracts with contract start from 2011 to 2018 and 18 contracts with contract start from 2015 to 2018; 28 direct awards and four tender procedures.

² This case concerns the Swiss Health Observatory (Obsan). The Obsan is organisationally affiliated to the FSO, but has its own legal personality.

³ Sample 1: Procurements from 2018 with a volume of more than CHF 1 million. In addition, five other transactions with a contract volume of less than CHF 1 million were selected based on their risk exposure. The total volume of the audited contracts was around CHF 50.7 million (incl. VAT).

eral Department of Home Affairs, specifications or a description of services must be produced for every procurement which exceeds CHF 5,000 (including VAT) and thus also requires a needs analysis.

Requirements planning and the planning of pending transactions is carried out in parallel with the FSO's budget planning. The SFAO recommends that the FSO check whether the PCR (planning controlling reporting) tool can be used for both, in order to ensure consolidated planning.

The FSO ensures the quality of the statistics they produce by tailoring them to the respective user's needs. The SFAO rates the alignment between output and user needs positively. A quantitative review of use is not done systematically. It should also be remembered that certain statistical information is only required by individual key users. A review based solely on call-up figures can therefore only provide a relevant indication of the benefits of statistics.

Media disruptions in the procurement process

Shortly after the SFAO's audit, the FSO revised its procurement processes and produced a corresponding manual. It is structured and describes the process step-by-step and in a consistent manner. However, the roles of the players (according to PDCI⁴) in the respective process steps are not fully assigned. This should be supplemented so that the tasks of the respective roles are clearly defined.

The FSO uses the GEVER electronic business management system, which provides the prerequisites for continuous and automated business processes. This continuity is not yet used in the procurement processes. It currently serves only as an electronic data storage system. Documents (e.g. needs analyses) that require signatures are printed out, signed and then scanned in again. This is despite the fact that legally valid signatures can be provided electronically. The SFAO recommends that the FSO handle its procurements entirely via GEVER in future, close media disruptions in processes as far as possible and increase process efficiency.

FSO employees not offered regular internal procurement training

In the FSO, the project managers (PM) carry out the procurements. The PMs and the department and section heads play important roles in this process. Despite this, they do not receive regular training. The SFAO recommends that the FSO run periodic procurement training courses with the aim of improving understanding of procedures, templates and renewals at these levels.

The SFAO can understand the need for a new employee to be recruited to the procurement service, as is currently planned.

Original text in German

⁴ Who is responsible for performance? (P = performance), Who decides? (D = decision), Who has to be consulted? (C = consultation), Who is to be informed? (I = information)

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Für die konstruktive Zusammenarbeit und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Prüfbericht möchten wir uns an dieser Stelle bedanken. Mit den Empfehlungen sind wir einverstanden und werden deren fristgerechte Umsetzung einleiten. Wir möchten darauf hinweisen, dass die in Kapitel 4 festgestellten Mängel durch die Neuausrichtung des Beschaffungswesens im BFS bereits behoben wurden und die Markt- und Bedarfsanalysen systematisch durchgeführt werden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erhebung von statistischen Daten hat ihre Grundlage in Artikel 65 der Schweizer Bundesverfassung. Danach erhebt der Bund die notwendigen statistischen Daten und kann Vorschriften zur Harmonisierung amtlicher Register erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten. Näher geregelt sind die Grundlagen der öffentlichen Statistik in verschiedenen Gesetzen, vorab im Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.91). Das BStatG ist ein Rahmengesetz. Einzelne Statistiken, konkrete Dateninhalte oder Erhebungen sind darin nicht beschrieben (vgl. Botschaft zum BStatG BBl 1992 I 373, S. 393). Artikel 3 BStatG umschreibt jedoch die Aufgaben der Bundesstatistik. Die Datenbeschaffung ist auf Verordnungsstufe durch den Bundesrat geregelt, wobei verschiedene Verordnungen das BStatG vertiefen, z. B. die Verordnung vom 30. Juni über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung, SR 431.012.1). Hier sind die einzelnen statistischen Erhebungen aufgeführt. Zusätzlich bestehen noch zahlreiche spezialgesetzliche Regelungen und Verpflichtungen auf internationaler Ebene, etwa im Rahmen des bilateralen Statistikabkommens mit der Europäischen Union.

Die für eine Legislatur zu erarbeitenden statistischen Informationen sind im statistischen Mehrjahresprogramm (MJP) aufgelistet. Das MJP wird im Rahmen der Legislaturplanung durch den Bundesrat verabschiedet. Das Bundesamt für Statistik (BFS) ist die zentrale Statistikstelle des Bundes und arbeitet als primäres Erhebungsorgan mit weiteren Erhebungsstellen zusammen (Artikel 2 Statistikerhebungsverordnung).

Das BFS verfügte 2018 über 126 bundesexterne Verträge, mit einem Kostendach von 43,8 Millionen Franken, einem Bestellvolumen⁴ von 9,9 Millionen Franken und einem Rechnungseingang von 5,9 Millionen Franken. Ein grosser Teil dieses Bestellvolumens wird aufgrund der oben beschriebenen Aufgaben durch die Beschaffung von Statistiken, Expertisen und Erhebungen generiert. Bei der vorliegenden Prüfung wurden die Beschaffungsorganisation und -prozesse des BFS sowie dessen Beschaffungsgebaren, insbesondere bei freihändigen Vergaben, geprüft.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Prüfziel der vorliegenden Prüfung ist es, die Beschaffungen des BFS anhand von Stichproben unter dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit und Compliance zu beurteilen.

Es wurden die drei folgenden Hauptprüffragen untersucht:

1. Prüft das BFS die Wirtschaftlichkeit⁵ bei der Beschaffung von Statistiken oder Leistungen zur Statistikerstellung (Daten, Expertisen, Befragungen)?
2. Werden durch die Beschaffungsorganisation des BFS effiziente und qualitativ ausreichende Beschaffungen unterstützt?
3. Beschafft das BFS freihändige Beschaffungen entsprechend den Vorgaben?

⁴ SAP-MM (Materialmanagement)

⁵ Hier definiert durch die Überprüfung von Bedarf und Nutzen der jeweiligen Leistungen

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Katrin Windolf (Revisionsleiterin) und Alexandre Haederli vom 15. Juni bis 5. Juli 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach dem 5. Juli.

Um den Bedarf bzw. die gesetzlichen Grundlagen von einzelnen Beschaffungen zur Statistikerstellung zu ermitteln, prüfte die EFK mit einer ersten Stichprobe alle betreffenden Beschaffungen aus dem Jahr 2018 mit einem Volumen von über 1 Million Franken. Zusätzlich wurden fünf weitere Geschäfte, die ein Vertragsvolumen unter 1 Million Franken hatten, risikobasiert ausgewählt und ebenfalls geprüft⁶. Die Nutzenüberprüfung der Statistiken durch das BFS wurde von der EFK anhand von Experteninterviews sowie Reports des Amtes analysiert.

Bei der Überprüfung der Beschaffungsunterlagen lag der Fokus auf freihändige Vergaben. Zur Analyse dieser wurde aus der Grundgesamtheit aller Daten des BFS im VM-Bund eine zweite, risikobasierte Stichprobe von Verträgen mit Vertragsbeginn ab 2015⁷ gezogen. Im Hinblick auf weitergehende Risikoüberlegungen wurde die Stichprobe um 14 Verträge mit Vertragsbeginn ab 2011 ergänzt. Der Personalverleih wurde aus der Stichprobe ausgeschlossen. Insgesamt wurden elf Fälle⁸ (32 Verträge) von 15 Lieferanten geprüft. Aufgrund von zusammenhängenden Verträgen bzw. der Hypothese eines Zusammenhangs wurden zusätzlich zu den 28 freihändigen Vergaben vier Einladungsverfahren in die Stichprobe einbezogen. Das Volumen (inkl. MWST) der geprüften Verträge belief sich auf rund 10,5 Millionen Franken.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BFS umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 19. September 2019 statt. Teilgenommen haben: Direktor, Sektionschef Finanzen und Controlling, Abteilungschefin Ressourcen, Gruppenleiterin Beschaffung, Wiss. Mitarbeiter Abteilung Finanzen und Controlling, die Federführende der EFK, die Revisionsleiterin der EFK sowie das Teammitglied der EFK.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

⁶ Gesamtes Volumen (inkl. MWST) der geprüften Verträge rund 50,7 Millionen Franken

⁷ Betrachtung über vier Jahre (2015 bis 2018)

⁸ Die Fälle ergeben sich aufgrund der Hypothese bez. Zusammenhängen der einzelnen Verträge, z. B. bei einem Verdacht auf Splitting.

2 Analyse von Bedarf und Nutzen

2.1 Die Vorlage zur Bedarfsanalyse und Make-or-Buy-Entscheidungen wird verbessert

Für alle geprüften Beschaffungsgeschäfte über 1 Million Franken sind die rechtlichen Grundlagen vorhanden. Diese sind klar und explizit ausgewiesen, u. a. in der Statistikerhebungsverordnung. Für die fünf zusätzlich geprüften Geschäfte liegen die gesetzlichen Grundlagen und/oder die betrachteten Bedarfsanalysen vor.

Ab 5000 Franken (inkl. MWST) muss beim BFS für jede Beschaffung ein Pflichtenheft/Leistungsbeschrieb erstellt werden. Für Beschaffungen über diesem Wert muss zusätzlich eine Bedarfsanalyse erfolgen. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurde dafür eine Vorlage verwendet, bei der zahlreiche Informationen wie Kostenschätzung, Ziele und Vorgaben sowie die Unterschrift des Dienstes Beschaffungen fehlten. Diese Angaben wurden inzwischen ergänzt. Die neue Vorlage sollte ab Juni 2019 gültig sein, war aber zum Prüfungszeitpunkt noch nicht auf dem Intranet publiziert. In der neuen Vorlage ist der Make-or-Buy-Entscheid explizit durch eine Ankreuzoption enthalten und muss zudem jeweils begründet werden. Kriterien für den Make-or-Buy-Entscheid sind heute folgende: fehlendes Know-how, Ressourcen und Dringlichkeit.

Die Bedarfsplanung bzw. die Planung der anstehenden Beschaffungsgeschäfte wird durch den Dienst Beschaffungen erhoben und von diesem u. a. in die Bedarfsplanung des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) und des Bundesamts für Rüstung (armasuisse) eingespeist. Die Planung erfolgt in einem Worddokument, das eine Liste der aktuellen und anstehenden Einkäufe über dem WTO-Schwellenwert enthält. Dieses Dokument bietet keinen vollständigen Überblick über die angekündigten oder laufenden Beschaffungen der Sektionen/ Abteilungen, da oftmals die Datumsangaben fehlen. Die Budgetplanung durch die Sektion Finanzen und Controlling (FICO), welcher der Dienst Beschaffung angehängt ist, erfolgt in einem webbasierten Tool namens PCR (Planung Controlling Reporting). Die Beschaffungsplanung wird darin nicht berücksichtigt, die diesbezüglichen Informationen liegen nicht vor und müssen derzeit gesondert durch den Dienst Beschaffung erhoben werden.

Beurteilung

Die EFK begrüsst, dass die neue Vorlage für die Bedarfsanalyse erweitert worden ist. Wenn sie genutzt und richtig ausgefüllt wird, werden die Bedarfsanalysen deutlich klarer.

Zum Prüfungszeitpunkt genügen die im PCR erfassten Informationen nicht, um daraus eine Beschaffungsplanung zu erstellen. Es enthält zwar bereits wichtige Informationen hierfür, eine Ergänzung des PCR-Tools mit zentralen Beschaffungsinformationen würde die Beschaffungsplanung jedoch wesentlich unterstützen. Die Informationen müsste nach Ansicht der EFK durch die Bedarfsträger eingespeist werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik zu prüfen, ob das PCR-Tool (Planung Controlling Reporting) auch für die Beschaffungsplanung (inkl. benötigte Informationen) genutzt werden kann und somit als Grundlage für diese dient.

Stellungnahme des BFS

Die Umsetzung der Empfehlung wird geprüft.

PCR ist das zentrale BFS-Tool für die integrierte operative Ziel- und Ressourcenplanung/-steuerung. Aktuell wird jährlich geplant und dreimal pro Jahr operativ gesteuert. Für die Beschaffungsplanung muss aus unserer Sicht eine höhere Aktualisierungskadenz bestehen. Ob PCR dafür geeignet ist, werden wir prüfen.

2.2 Die Nutzenüberprüfung erfolgt qualitativ

Der Nutzen des statistischen Outputs bemisst sich am Grad der Aufgabenerfüllung gemäss Artikel 3 des BStatG. Entscheidend ist dabei, dass nach Absatz 3 im Rahmen der definierten Aufgaben mit den Kantonen, den Gemeinden, der Wissenschaft, der Privatwirtschaft und den Sozialpartnern sowie den ausländischen und internationalen Organisationen zusammengearbeitet und nach Möglichkeit ihren Informationsbedürfnissen Rechnung getragen werden soll. Dazu sieht das BStatG mehrere Mechanismen vor, mit denen die Abstimmung des produzierten Outputs auf die Nutzerbedürfnisse sichergestellt wird. Zentrale Elemente sind das MJP, die Kommission der Bundesstatistik, die Gremien der Bundesstatistik (Fedestat, Regiostat) sowie Expertengruppen und ad hoc eingesetzte Begleitgruppen. Diese Elemente werden durch das BFS dazu verwendet, den Nutzen zu optimieren und seinen Output weiterzuentwickeln.

Zudem nutzt das BFS quantitative Indikatoren, beispielsweise durch die Auswertungen ihrer Webseite, um Zahlen zu einzelnen statistischen Aktivitäten zu ermitteln. Hierzu führt es ein Dashboard mit Nutzungsstatistiken zu den Output Services, welches jedes Quartal aktualisiert und dem Management zur Verfügung gestellt wird. Gemessen und dargestellt sind sowohl die Gesamtnutzungszahlen des Angebots der Öffentlichen Statistik Schweiz, als auch Zahlen für die einzelnen Themenbereiche der Bundesstatistik. Dieses Dashboard ist ein Element für die künftige Output-Planung. Die wichtigsten Zahlen daraus fliessen auch in das Management-Informationssystem (MIS) sowie die Leistungsindikatoren des Amtes ein. Eine quantitative Erhebung der Nutzung der einzelnen Statistiken findet jedoch nicht statt. Ziel der Auswertungen der Webseite ist es, vor allem quantitative Rückschlüsse bezüglich der gewählten Artikel, also des Output-Formats zu erhalten. So wird die Nutzung bestimmter Diffusionsformate analysiert und die Dienstleistungen können an die Bedürfnisse der Nutzer angepasst werden.

Exkurs: Once-Only-Prinzip

Wird die Nutzenüberprüfung bei der Statistikproduktion erörtert, so müssen auch die Kosten betrachtet werden. Die Kosten für die Produktion von Statistiken können reduziert werden, wenn nicht dieselben oder ähnliche Informationen von verschiedenen Behörden erhoben werden. Der Austausch und die Nutzung solcher bereits erhobenen Daten erwies sich in der Vergangenheit als schwierig. Der Bundesrat fasste daher am 27. Juni 2018 Beschlüsse zur Weiterentwicklung des Statistiksystems Schweiz (EXE 2018.1281). Ziel des Bundesrats ist es, die Mehrfachnutzung vorhandener Daten im Sinne des «Once-Only-Prinzips» und die Realisierung von Effizienzgewinnen durch eine optimierte Koordination zu erreichen. Doppelspurigkeiten bei der Datenerhebung sollen vermieden werden, Unternehmen sollen gleiche Daten nicht mehr an verschiedene Behörden schicken müssen. Die Koordination der verschiedenen Bundesämter, der Kantone und Gemeinden soll den Aufwand für Befragungen etc. bei den Unternehmen verringern.

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 29. August 2018 (EXE 2018.1349) beauftragt, im Rahmen der strukturellen Optimierung entsprechende Massnahmen umzusetzen. Ziel ist es, Regelungen betreffend Datenzugriffsrechten, -qualität, -beschaffung und die Nutzung von Infrastrukturen und Kompetenzen zu definieren.

Ein erneuter Bundesratsantrag zum Statistiksistem Schweiz (3S) befindet sich im Juli und August 2019 in der Ämterkonsultation. Der Bundesratsbeschluss hierzu wird am 13. September 2019 erfolgen.

Beurteilung

Der Nutzen der erstellten Leistungen wird nicht systematisch mit quantitativen Informationen überprüft, jedoch mit einem qualitativen Vorgehen ermittelt.

Die Komplexität des Nutzens alleine mit quantitativen Informationen abzuholen wäre zu kurz gegriffen. Einzelne statistische Informationen in gewissen Bereichen stossen nicht auf ein breites Interesse, sind aber eine wichtige Grundlage für andere Bereiche. Dennoch könnten quantitative Informationen, die für einzelne Statistiken ermittelt werden (z. B. von der Webseite des BFS), auf Entwicklungen hinweisen und könnten somit zu einer Nutzenüberprüfung beitragen.

3 Beschaffungsorganisation und -prozesse

Im Jahr 2016 führte der Dienst «Qualität und Prozesse» eine Evaluation der Beschaffungsprozesse des BFS durch. Diese enthielt 16 Empfehlungen. Einige Punkte aus dieser Evaluation wurden im BFS bereits aufgegriffen (z. B. durch ein neues Beschaffungshandbuch). Einzelne Themen befinden sich in Erarbeitung. Der Grossteil der Empfehlungen ist noch offen. Einige der nachfolgend aufgeführten Feststellungen der EFK wurden damals bereits erkannt, sind jedoch noch nicht behoben.

3.1 Der Beschaffungsprozess beinhaltet Medienbrüche

Zeitnah zur Prüfung der EFK überarbeitete das BFS seine Beschaffungsprozesse und erarbeitete ein Handbuch dazu. Die Version 1.0 des «Handbuchs Beschaffungsprozesse BFS» ist vom 17. Juni 2019 und wurde im selben Monat im elektronischen Geschäftsverwaltungssystem GEVER publiziert. Das BFS verfügte bereits zuvor über Beschriebe zu den Beschaffungsprozessen, eine interne Zusammenfassung zu den Verfahrens- und Beschaffungsarten sowie über eine Checkliste zum Ablauf von Beschaffungen. Diese Dokumente stammen alle von 2014 und wurden seither nicht aktualisiert. Die Sektion FICO wird die Beschaffungsprozesse 2019 überprüfen.

Das neue Beschaffungshandbuch ist strukturiert und beschreibt den Beschaffungsprozess schrittweise und durchgängig. Jeder Prozessschritt verfügt über eine Nummer, einen Beschrieb und eine Definition, wer (Rolle) diesen Schritt durchzuführen hat. Teilweise ist im Aufgabenbeschrieb ausserdem dargestellt, welche Rolle im jeweiligen Prozessschritt noch beigezogen werden muss. Ein aufgegliedertes DEBI⁹, z. B. in zusätzlichen Spalten, ist nicht definiert.

Die im Beschaffungshandbuch beschriebenen Vorlagen befinden sich derzeit noch in Erarbeitung. Zum Prüfungszeitpunkt waren sie noch nicht im GEVER publiziert, wurden auf Anfrage aber bereits zur Verfügung gestellt. Derzeit werden die alten und die neuen Vorlagen gemischt gebraucht. Für offene und selektive Ausschreibungen verwendet das BFS die Vorlagen des BBL. Für die eigenen Vorlagen und Vergaben im Einladungsverfahren sowie für freihändige Vergaben (auch überschwellige Freihänder¹⁰) ist der Standardisierungsgrad derzeit noch nicht hoch.

Das BFS nutzt das elektronische Geschäftsverwaltungssystem GEVER. GEVER bietet die Voraussetzungen für durchgängige und automatisierte Geschäftsabläufe, dies wird durch das BFS in Beschaffungsprozessen noch nicht genutzt. Es dient derzeit lediglich zur elektronischen Datenablage. So ergeben sich zahlreiche Medienbrüche in den Beschaffungsprozessen des BFS¹¹. Die Unterlagen (z. B. Bedarfsanalyse), die Unterschriften benötigen, werden ausgedruckt, unterschrieben und müssen anschliessend wieder eingescannt werden.

⁹ Wer führt durch? (D = Durchführung), Wer entscheidet? (E = Entscheid), Wer muss beigezogen werden? (B = Bezug), Wer ist zu informieren? (I = Information)

¹⁰ Überschwelliger Freihänder: Freihänder über 150 000 Franken (Dienstleistungen und Bau) und über 50 000 Franken (Güter)

¹¹ Diese Medienbrüche bestehen zusätzlich zu den Brüchen, welche aufgrund der Vorgaben des Bunds entstehen.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die Erarbeitung eines Beschaffungshandbuchs beim BFS. Die Prozesse sind somit aktuell und übersichtlich dargestellt. Zentral ist es, den Mitarbeitenden die Inhalte des neuen Handbuchs nun zu vermitteln und die Umsetzung der Vorgaben zu kontrollieren. Hierzu benötigt es Schulungen für alle Mitarbeitenden, die an Beschaffungen beteiligt sind. Sobald die neuen Vorlagen der Beschaffungsunterlagen auf GEVER publiziert sind, können auch diese geschult werden (siehe Empfehlung 3).

Die Rollen sind im neuen Beschaffungshandbuch noch nicht sehr klar beschrieben. Die Ergänzung der Spalte Rolle mit Ausführungen zu DEBI wird mehr Transparenz schaffen. Dies ist für alle Verfahrensarten relevant.

Um die Medienbrüche in den Beschaffungsprozessen zu reduzieren und diese effizienter durchführen zu können, sollte das BFS die Prozessausführung über GEVER ermöglichen. Rechtlich gültige Unterschriften können elektronisch geleistet und somit Medienbrüche innerhalb des Prozesses vermieden werden. Alle beteiligten Akteure wären so jederzeit über den Stand der Beschaffung unterrichtet.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, die Prozesse für eine Beschaffung künftig vollständig über GEVER (Elektronische Geschäftsverwaltung) abzuwickeln, um Medienbrüche zu reduzieren.

Stellungnahme des BFS

Die Empfehlung wird umgesetzt. Erste Workflows wurden bereits umgesetzt und werden zurzeit getestet. Da die Rahmenbedingungen des Bundes ein medienbruchfreies Arbeiten jedoch nicht erlauben, werden voraussichtlich weiterhin gewisse Schnittstellen bestehen.

3.2 Regelmässige Beschaffungsschulungen fehlen

Der Dienst Beschaffung verfügt derzeit über 1,9 Vollzeiteinheiten. Es ist vorgesehen, bis 2020 einen zusätzlichen Mitarbeitenden zu rekrutieren.

In der Zuständigkeitsordnung (ZO) des BFS vom 15.05.2017 ist nur der Abschluss von Verträgen geregelt. Im Dokument ist festgehalten, dass die Vorgaben bezüglich Ausschreibungsart und Vertragszuschlag separat geregelt sind. Wo diese geregelt sind, konnte nicht gefunden werden. Aufgrund fehlender Angaben in der ZO werden für die Unterschriftenregelung im Beschaffungsprozess die Bestimmungen für den Abschluss von Verträgen angewendet. Die ZO befindet sich derzeit in Überarbeitung.

Im BFS führen die Projektleiter (PL) Beschaffungen durch. Sie werden hierbei durch unterschiedliche Dienste unterstützt und durch diese und die Linie kontrolliert. Das BFS führt keine (systematischen) Schulungen für die Projektleiter durch.

Beurteilung

Die heutigen Personalressourcen des Dienstes Beschaffungen wurden von allen befragten Stellen innerhalb des BFS als unzureichend eingeschätzt. Die EFK kann die geplante Rekrutierung eines neuen Mitarbeitenden nachvollziehen.

Die ZO des BFS befindet sich derzeit in Überarbeitung. Die neue ZO sollte durch Regelungen komplettiert werden, welche die Unterschriften auf den Beschaffungsdokumenten vorgeben – dies abhängig vom Volumen des Geschäfts¹². Weiter sollte geregelt sein, wer zusätzlich zur Unterschrift beigezogen bzw. informiert werden muss.

Generell sieht die EFK einen Handlungsbedarf beim BFS bezüglich Schulungen für die Projektleiter, Abteilungs- und Sektionschefs. Im Beschaffungsprozess verfügen diese über wichtige Rollen und sollten daher regelmässig die Möglichkeit bekommen, sich weiterzubilden bzw. zu schulen.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik, die Projektleiter sowie Abteilungs- und Sektionschefs künftig regelmässig im Beschaffungswesen zu schulen. Ziel ist es, das Verständnis dieser Rollen für Verfahren, Vorlagen und Erneuerungen zu verbessern.

Stellungnahme des BFS

Die Empfehlung wird umgesetzt.

Die Schulungen der Mitarbeitenden sind geplant und werden anfangs 2020 starten.

¹² Einzelunterschrift oder Kollektivunterschrift

4 Ergebnisse der Überprüfung der Beschaffungsgeschäfte

4.1 Die Voraussetzungen für die Vergabeart liegen vor und die Fristen werden eingehalten

Die Voraussetzung für freihändige Vergabe lag im Grossteil der gesichteten Verträge vor. Mängel in der Begründung der freihändigen Vergabe fanden sich nur in einem Vertrag. Bei vier der geprüften Fälle wurden Bündelungspotenziale identifiziert. Bei zwei davon hat das BFS die Probleme selbst erkannt und diese bei den neuen Verträgen bereits behoben. Bei einem Fall handelt es sich um drei Vergaben im Einladungsverfahren für die Erstellung jeweils eines Kapitels in demselben Bericht, wobei die Zuschläge alle an den gleichen Lieferanten gingen.

In der Stichprobe fand sich lediglich ein Mangel bezüglich der Fristeinhaltung, bei dem ein Vertrag vor Ablauf der gesetzlichen Beschwerdefrist unterschrieben worden ist.

Beurteilung

In den geprüften Geschäften fanden sich wenige Mängel bei den Begründungen der freihändigen Vergaben. Künftig ist jedoch stärker darauf zu achten, dass die Begründungen nachvollziehbar, ggf. mit Dokumenten, belegt werden.

Erhält bei mehreren Einladungsverfahren in derselben Abteilung für den gleichen Bericht immer derselbe Lieferant den Zuschlag, so lässt dies auf ein Bündelungspotenzial bei diesem Auftrag schliessen, welches beschaffungsrechtlich zu nutzen ist. Warum dies durch das BFS nicht früher erkannt worden und ggf. anders ausgeschrieben worden ist (z. B. offenes/selektives Verfahren), liegt an einer mangelnden gesamtheitlichen Betrachtung der Materie. Eine Ausschreibung mit Losen wäre hier nach Auffassung der EFK angezeigt gewesen.

Es ist künftig darauf zu achten, dass Verträge erst nach Ablauf der gesetzlichen Beschwerdefrist unterschrieben werden, um Risiken (Extrakosten etc.) bei Beschwerden zu vermeiden.

4.2 Die erstellten Dokumente weisen teilweise Mängel auf

Bei den geprüften Beschaffungsdokumenten wurden Lücken bzw. Mängel in der Erstellung von Bedarfs- und Marktanalysen, in der Erstellung von Leistungsbeschrieben/Pflichtenheften und Evaluationen festgestellt.

Nach der Weisung über das Beschaffungswesen im EDI vom 22. Dezember 2016, Ziffer 10, haben die Verwaltungseinheiten sicherzustellen, dass die in einer Beschaffung involvierten Mitarbeitenden eine schriftliche Unbefangenheitserklärung abgeben. In allen geprüften Fällen fehlte die Unbefangenheitserklärung.

Beispiele festgestellter Mängel:

Bei 23 der 32 geprüften Beschaffungen war die Marktanalyse nicht dokumentiert. Bei zwölf Beschaffungen lag die Bedarfsanalyse nicht vor.

Nach der Weisung über das Beschaffungswesen im EDI, Ziffer 5, muss für jede Beschaffung über 5000 Franken (inkl. MWST) ein Pflichtenheft bzw. ein Leistungsbeschrieb erstellt werden. Bei neun Verträgen fehlten diese Leistungsbeschriebe. Davon weisen lediglich drei einen Vertragsbeginn nach der Inkraftsetzung der Weisung auf.

Die Offertanfragen fungieren bei den Einladungsverfahren des BFS oftmals als Pflichtenheft bzw. Leistungsbeschrieb. In zwei der geprüften Fälle (vier Verträge) waren die geforderten Leistungen in der Offertanfrage beschrieben, jedoch waren die Bewertungskriterien nicht transparent ausgewiesen. Die Dokumentation bezüglich der Offerteinholung und ggf. der Absagen der Lieferanten lagen dem Prüfteam bei den geprüften Einladungsverfahren (vier Verträge) nicht vor.

In einem Fall¹³ (vier Verträge) wurden drei Verträge im Einladungsverfahren an denselben Lieferanten vergeben. Zudem wurden Mängel in den Evaluationen festgestellt: Diese waren nicht unterschrieben, verfügten über kein Datum und der «subjektive Eindruck» wurde als Bewertungskriterium aufgeführt. Bei einem Vertrag war die Zusammensetzung des Evaluationsteams kritisch. Hier befand sich eine Person im Team, die bei dem Lieferanten angestellt war, welcher auch den Zuschlag erhielt. In der Evaluation wurden die Punkte dieser und einer weiteren Person nicht in die Bewertung aufgenommen. Hieraus ergeben sich zwei Interpretationsmöglichkeiten. Zum einen ist dies ein Fehler in der Formel des Excel-Sheets der Evaluation, was dazu führte, dass der zweitplatzierte Lieferant den Zuschlag erhielt. Der Bund zahlte deshalb rund 55 800 Franken (inkl. MWST) mehr für die Leistung. Zum anderen könnten diese Personen absichtlich aus der Bewertung genommen worden sein, dann erfolgte die Zuschlagsvergabe korrekt. Zu diesem Sachverhalt liegen der EFK keine weiteren Informationen vor.

Beurteilung

Die Markt- und Bedarfsanalysen sind zentrale Elemente einer Beschaffung und entsprechend zu dokumentieren. Die Bedarfsanalyse erfolgt vor der Marktanalyse und erfasst die Anforderungen der Bedarfsträger. Sie stellt später den Nutzen der beschafften Leistung sicher. Ihre Aufgabe ist u. a. auch das gezielte Hinterfragen, um den realen Bedarf zu erfassen. Auch bei freihändigen Vergaben ist beim BFS künftig auf die Durchführung einer Bedarfsanalyse zu achten und anschliessend eine Marktanalyse hinreichend zu dokumentieren (v. a. bei überschwelligen freihändigen Vergaben). Fehlt eine solche, birgt es gewisse Risiken wie z. B. die Wahl des falschen Vergabeverfahrens aufgrund der Annahme eines fehlenden Marktes.

Ohne die detaillierte Erstellung der Ausschreibungsunterlagen (inkl. Leistungsbeschrieb) können Angebote nicht nachvollziehbar bewertet werden. Somit ist die Gleichbehandlung der Anbieter nicht sichergestellt. Die Umsetzung der Weisung über das Beschaffungswesen im EDI ist zwingend sicherzustellen.

¹³ Dieser Fall betrifft das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (OBSAN). Das OBSAN ist organisatorisch dem Bundesamt für Statistik (BFS) angegliedert, stellt jedoch eine eigene Rechtspersönlichkeit dar.

In der Evaluation werden die eingehenden Angebote der Lieferanten ausgewertet. Dies muss nach bereits zuvor festgelegten Bewertungskriterien erfolgen. Erfolgt die Evaluation mit einer Benotung, muss bereits zuvor festgelegt werden, bei welcher Erfüllung eines Kriteriums welche Note vergeben wird. Ist dies nicht vorher festgelegt, ist die Benotung intransparent und die Vergabe kann nicht nachvollzogen werden. Das Evaluationsdokument ist im Beschaffungsprozess sehr wichtig und sollte daher präzise ausgefüllt werden. Flüchtigkeitsfehler sollten durch die Überprüfung (QS) aller Evaluationsmitglieder sowie ggf. zusätzliche Personen, welche den Zuschlagsentscheid unterschreiben, ausgeräumt werden. Es ist wichtig, dass die Evaluationen durch alle Mitglieder des Evaluationsteams unterschrieben werden. Auf die Zusammenstellung der Teams muss geachtet werden. Sie dürfen nur aus unbefangenen Personen zusammengesetzt sein. Hierauf ist zu achten und das BFS muss dies anhand von Unbefangenheitserklärungen schriftlich nachweisen können.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Statistik (BFS), auf die Zusammensetzung der Evaluationsteams zu achten. Es müssen Unbefangenheitserklärungen für alle Personen vorliegen, die an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sowie der Evaluation beteiligt sind. Bei den Mitarbeitenden des BFS können diese Erklärungen auch über einen längeren Zeitraum erstellt und im Personaldossier hinterlegt werden.

Stellungnahme des BFS

Die Empfehlung wird umgesetzt.

Die Abteilungen werden aufgefordert, diejenigen Mitarbeitenden zu identifizieren, die eine generelle Unbefangenheitserklärung unterschreiben sollen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz vom 1. Januar 2018, SR 614.0

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 1. Januar 2018, SR 172.056.1

Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992, SR 431.01

Bundesgesetz über die eidgenössische Volkszählung vom 22. Juni 2007, SR 431.112

Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006, SR 431.02

Verordnungen

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 1. Januar 2018, SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung vom 1. Januar 2017, SR 172.056.15

Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik vom 30. Juni 1993, SR 431.011

Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung) vom 30. Juni 1993, SR 431.012.1

Verordnung über das Betriebs- und Unternehmensregister (BURV) vom 30. Juni 1993, SR 431.903

Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR) vom 9. Juni 2017, SR 431.841

Botschaft

Botschaft zum Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 30. Oktober 1991, BBl 1992 I 373

Anhang 2: Abkürzungen

armasuisse	Bundesamt für Rüstung
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFS	Bundesamt für Statistik
DEBI	D=Durchführung, E=Entscheid, B=Beizug, I=Information
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FICO	Sektion Finanzen und Controlling
MJP	Mehrjahresprogramm
PCR-Tool	Planung Controlling Reporting – Tool
PL	Projektleiter
SAP-MM	SAP-Materialmanagement
ZO	Zuständigkeitsordnung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).