



21.071

**Neues Führungsmodell
für die Bundesverwaltung.
Evaluationsbericht 2021**

**Nouveau modèle de gestion
de l'administration fédérale.
Rapport d'évaluation 2021**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.09.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Wettstein Felix (G, SO), für die Kommission: Vor fünfeinhalb Jahren, mit Beginn des Kalenderjahres 2017, wurde das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung eingeführt, das wir unter dem Kürzel NFB kennen. Seither haben wir die heute bekannte Art des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan, mit den Leistungsgruppen für jede Amtsstelle, den Globalbudgets, den jährlichen Zielen und den Messgrössen. Nach rund vier Jahren Laufzeit erteilte die Eidgenössische Finanzverwaltung den Auftrag, dieses neue Führungsmodell einer externen Vollzugs- und Wirkungsevaluation zu unterziehen. Zweck dieser Evaluation war es, den politisch Verantwortlichen der Verwaltung aufzuzeigen, inwiefern die Ziele des NFB erreicht worden sind, sowie darzulegen, was sich beim Einsatz der NFB-Instrumente verbessern liesse. Gestützt auf diese externe Einschätzung hat der Bundesrat im vergangenen November seinen Evaluationsbericht verabschiedet und festgestellt, dass die wichtigsten Ziele des NFB weitgehend erreicht werden konnten. Namentlich mit den Globalbudgets im Eigenbereich der Ämter und mit der Möglichkeit, Reserven zu bilden oder aufzulösen, seien die Handlungsspielräume für die Verwaltung erhöht worden, ohne dass das Parlament seine Steuerungsmöglichkeiten verloren habe.

Die Finanzkommission hat die Beratung des Evaluationsberichtes am 17. Februar dieses Jahres aufgenommen. Dabei hat sie festgestellt, dass der Bericht weitgehend die Sicht der Verwaltung wiedergibt, dass jedoch die Sicht des Parlamentes noch nicht Eingang gefunden hat. Aus diesem Grund beschloss unsere Kommission, dass ihre vier Subkommissionen im Rahmen ihrer Sitzungen zur Staatsrechnung 2021 die

AB 2022 N 953 / BO 2022 N 953

Gelegenheit nutzen sollen, die Erfahrungen mit dem NFB mit den jeweiligen Departements- und Amtsleitungen zu diskutieren. Sie sollen ihre eigenen Einschätzungen zu den Steuerungsinstrumenten einfließen lassen, namentlich zu den gesamthaft 133 Leistungsgruppen im Eigenbereich der Bundesverwaltung sowie zu den rund 400 Zielen und 900 Messgrössen. Das haben die vier Subkommissionen dann getan und am 17. Mai ihre Erkenntnisse zusammengetragen. Von diesen werde ich in der Folge berichten.

Einige Kommissionsmitglieder sind schon länger im Rat und konnten darum Vergleiche mit den Vorgängermodellen anstellen. Ihr Gesamturteil ist nicht einhellig: Für die einen bringt das neue Modell NFB klare Vorteile, beispielsweise bezüglich der Übersichtlichkeit der Darstellungen; andere kommen zum Schluss, dass die Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament nicht besser geworden seien. Einigkeit herrschte darüber, dass es für die parlamentarische Arbeit bei der Bewertung der zurückliegenden Staatsrechnung sowie beim Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan nützlich ist, dass alle Ämter Leistungsgruppen definiert haben. Einzig bei gewissen Departementssekretariaten wurde bezweifelt, ob die Bildung einer Leistungsgruppe sinnvoll sei.

Eine Anregung der externen Evaluation war es, zu prüfen, ob die Anzahl der Leistungsgruppen reduziert werden könne. In der FK haben wir nur in einem Fall den Schluss gezogen, dass zwei Gruppen zu einer verschmolzen werden können, nämlich bei Meteo Schweiz. Wir haben aber mehrmals angeregt, dass eine sehr heterogene Leistungsgruppe auf zwei aufgeteilt werden könnte. Die Amtsleitungen nahmen entsprechende





Anregungen entgegen.

Ob die Ziele und Messgrössen in der aktuellen Form hilfreich und nützlich sind, wurde innerhalb der Finanzkommission teilweise kontrovers bewertet. Die Anzahl der Ziele wurde mehrheitlich als angemessen bewertet, da und dort als etwas hoch eingestuft. Wir waren uns einig, dass eine bestimmte Art oder Form der Ziele wenig hergibt, wenn ein Leistungsziel nämlich nichts anderes ausdrückt, als dass ein bestimmter Verwaltungsvorgang im Verlauf des Jahres stattfindet. In diesen Fällen heisst dann die Messgrösse: Ja, hat stattgefunden. Solche Ziele haben aus Sicht des Parlamentes wenig Nutzen.

Wir waren uns auch einig, dass die Ämter Wirkungsziele formulieren sollen. Messgrössen könnten dann den Charakter von Skalen bekommen und zum Beispiel einen Prozentanteil festlegen. Es kann dann durchaus sein, dass man den Grad der Zielerreichung zu ehrgeizig angesetzt hat. Aber nach Ansicht der Kommissionsmitglieder ist es besser, ein ehrgeiziges Ziel knapp zu verfehlen, anstatt ein Ziel festzulegen, das sich am Ende des Jahres einfach abhaken lässt.

Wir haben weiter festgestellt, dass sich die Ämter darin unterscheiden, wie sie ihre Ziele festlegen: Die einen beziehen sich ganz eng auf die Möglichkeiten, wie die Verwaltung selber die Ziele erreichen kann, die anderen darauf, wie die gesellschaftlichen Ziele, mithilfe oder mit dem Beitrag der Verwaltung, angegangen werden können.

Im Namen der Kommission bitten wir Sie abschliessend, vom Evaluationsbericht NFB Kenntnis zu nehmen.

Grin Jean-Pierre (V, VD), pour la commission: Lors de sa séance du 24 novembre 2021, le Conseil fédéral a adopté le rapport d'évaluation relatif au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale. Selon ce rapport, depuis sa mise en oeuvre il y a quatre ans, ce nouveau modèle de gestion a apporté la preuve de son utilité.

Mis en place le 1er janvier 2017, le Nouveau modèle de gestion visait les trois objectifs principaux suivants: améliorer la planification, le pilotage et l'exécution du budget moyennant un plan intégré des tâches et des finances; développer la gestion et la culture administratives au moyen de conventions de prestations et de la comptabilité analytique; accroître l'efficacité et l'efficience de l'administration fédérale en attribuant des enveloppes budgétaires dans le domaine propre et en augmentant les marges des manoeuvres opérationnelles.

Dans une large mesure, toujours selon le rapport du Conseil fédéral, ces trois objectifs ont été atteints au cours des quatre premières années d'exploitation. Néanmoins, le Conseil fédéral et l'administration estiment qu'il existe un potentiel d'optimisation.

Lors de sa séance des 16 et 17 mai, la Commission des finances, faisant suite aux différents examens menés par les sous-commissions lors des séances sur le compte d'Etat 2021, a discuté du rapport du Conseil fédéral et de ceux des présidents des sous-commissions.

Différents points positifs et négatifs ont été relevés par les sous-commissions. En général, le modèle de base du Nouveau modèle de gestion a rempli son objectif, qui consiste à fournir des informations sur les prestations offertes par les différents offices. Certains objectifs doivent, contrairement à d'autres, être revus, car ils sont peu pertinents pour l'activité parlementaire et de nature plutôt opérationnelle.

Il ne faut pas fixer des objectifs uniquement pour montrer que l'on en a, mais uniquement lorsqu'ils apportent réellement une valeur ajoutée informative.

En ce qui concerne la possibilité pour l'administration de donner des instructions en fixant des objectifs, il a été constaté que cela n'était pas possible excepté dans quelques cas. C'est la raison pour laquelle certains membres de notre sous-commission estiment qu'il n'y a pas toujours d'amélioration notable par rapport au système en vigueur avant l'introduction de ce Nouveau modèle de gestion. Si le budget global a apporté des avantages aux offices fédéraux, c'est très bien; mais si l'on fait une comparaison directe, on constate que la transparence n'a pas augmenté par rapport au passé et que nous n'avons rien gagné en ce qui concerne une certaine possibilité d'influence.

Les pages d'aperçu sont en principe très utiles, surtout lorsque toutes les informations tiennent sur une seule page. La présentation avec les groupes de prestations permet de savoir plus rapidement ce que fait l'office fédéral et quelles sont ses responsabilités.

Pour ce qui est des justifications de la charge de travail et de la comparaison par groupes de prestations, les tableaux de comparaison par groupes de prestations pourraient être supprimés, car ils ne sont pas toujours très parlants.

Concernant le pilotage des charges de fonctionnement, en tant que parlementaires, nous ne pouvons guère savoir quels instruments nous permettent de mieux piloter et quels groupes de prestations nous permettent de mieux intervenir. Il nous est très difficile de déterminer si un groupe de prestations nécessite vraiment autant de travail et de personnes que ce qui est indiqué. Nous ne pouvons pas non plus savoir combien



d'investissements sont nécessaires, par exemple dans le domaine de l'informatique, ou à combien s'élèvent les dépenses de matériel nécessaires à l'accomplissement d'une certaine tâche.

Il s'agit donc pour nous d'une certaine information, mais pas toujours d'un instrument de pilotage.

Le regroupement des tâches en groupes de prestations est la bonne solution pour le pilotage de l'administration fédérale et pour l'établissement des rapports. En ce qui concerne les objectifs et les critères de mesure, nous avons une certaine marge de manoeuvre dans notre appréciation, ce qui est utile. Ce qui nous a frappés, c'est que les objectifs ne sont généralement pas très ambitieux pour certaines unités. Il existe des paramètres sur lesquels il n'est pas possible d'avoir une influence. Ils se réfèrent en partie à des évolutions générales de la société. Il nous semble plus judicieux de faire figurer ces valeurs mesurées plutôt dans les informations contextuelles. Il s'agit d'informations importantes, mais qui ne sont guère pertinentes pour le pilotage, car elles ne peuvent pas être influencées par l'unité administrative concernée.

La Commission des finances est d'avis que les documents sont devenus plus compréhensibles et plus comparables au fil des ans. Cela facilite le travail des sous-commissions. Il s'est avéré que l'on pouvait travailler avec les nouveaux instruments. L'évaluation a montré qu'il y a un certain besoin d'adaptation, ce qui est normal pour un nouvel instrument. Mais, en fin de compte, tout est plus clair et plus transparent qu'avec le système précédent, ce qui facilite le travail des sous-commissions.

AB 2022 N 954 / BO 2022 N 954

Une question importante est de savoir s'il est judicieux de définir des groupes de prestations et des valeurs cibles pour les secrétariats généraux. Les objectifs actuels ne sont pas particulièrement pertinents pour le pilotage. Cette charge administrative est probablement superflue. De ce fait, la Commission des finances ne voit pas la nécessité d'une révolution du système, mais la possibilité d'améliorations ponctuelles. La question est à chaque fois de savoir quel effort l'administration doit fournir, et pour quelles informations. Nous sommes d'avis que les valeurs sur lesquelles il n'est pas possible d'avoir une influence devraient être déplacées vers les informations contextuelles.

Voilà pour le rapport général de la Commission des finances sur l'évaluation du Nouveau modèle de gestion, avec les points positifs et les points à améliorer. Mes collègues présidents des quatre sous-commissions de la Commission des finances, lors de leurs interventions, vous donneront des informations plus spécifiques sur les différents départements qu'ils ont auditionnés.

Maurer Ueli, Bundesrat: Der Evaluationsbericht, der vorliegt, gibt Auskunft über den Erfolg des neuen Führungsmodells. Mit diesem haben wir eigentlich angestrebt, die Komplexität, welche der Rechnung naturgemäss anhängt, zu reduzieren, die Transparenz zu verbessern, die Rechnung so miliztauglich wie möglich darzustellen sowie Steuerungsmöglichkeiten und Einflussmöglichkeiten für das Parlament zu schaffen.

Die Rückmeldungen sind ausgeglichen, leicht positiv, aber noch nicht unbedingt befriedigend. Das haben wir festgestellt. Es gab im Bereich der Behandlungen verschiedene Punkte, die wir noch verbessern wollen und verbessern müssen, sodass Sie mit dem Führungsmodell auch arbeiten und Einfluss nehmen können.

Fest steht, dass das neue Modell Ihnen wesentlich mehr Inhalt und Informationen gibt. Fest steht aber auch, dass diese eigentlich noch zu wenig genutzt werden. Ich würde also sagen, es gibt auf beiden Seiten noch Lernbedarf. Wir haben uns unsererseits in Sachen Informationsaufbereitung zu verbessern und müssen die Informationen noch transparenter darstellen. Vielleicht müssen wir auch weniger auf Details fokussieren, sodass Sie schneller beim Kern der Sache sind. Umgekehrt möchten wir Sie auffordern, insbesondere in den Kommissionen die neuen Instrumente und die zusätzliche Information, die Ihnen die Rechnung gibt, noch besser zu nutzen.

In dem Sinn gibt es auf beiden Seiten Möglichkeiten zur Verbesserung. Es ist ein erster Schritt, der sinnvoll ist und der sich grundsätzlich bewährt. Es wird aber wohl immer eine Problematik bleiben, eine derart komplexe Rechnung einem Milizparlament so zu unterbreiten, dass sie auch verständlich ist. Sie haben ja relativ wenig Zeit, sich damit zu befassen.

Aufseiten der Verwaltung stellen wir fest, dass die Instrumente besser benutzt werden. Es gibt mehr Transparenz in der Erstellung. Aber auch die Verwaltung hat durchaus noch Lernbedarf in diesem Bereich. Sie muss sich noch mit den zusätzlichen Informationen auseinandersetzen und Ihnen die Informationen liefern, die Sie brauchen.

Zusammengefasst: Es ist ein taugliches Instrument, mit dem sowohl das Parlament als auch die Verwaltung arbeiten kann. Es braucht aber noch Vereinfachungen, es braucht Optimierungen auf unserer Seite, und ich denke, es braucht auch aufseiten des Parlamentes noch mehr Zeit, um sich mit diesen Instrumenten auseinanderzusetzen.



Schwander Pirmin (V, SZ): Herr Bundesrat, wir haben ja festgestellt, dass das neue Führungsmodell vor allem der Verwaltung dient. Kann der Bundesrat heute beurteilen, ob das neue Führungsmodell auch zu höherer Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geführt hat?

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich würde diese Frage eigentlich grundsätzlich positiv beantworten. Aber bei 38 000 Mitarbeitenden, 7 Departementen und 70 Verwaltungseinheiten ergibt sich hier natürlich auch ein unterschiedliches Bild. Nicht in allen Bereichen konnten wir bereits die notwendige Transparenz schaffen und die notwendigen Informationen liefern, die dann auch zum Erfolg führen. Es gibt aufseiten der Verwaltung, des Bundesrates und der Bundesämter noch einen erheblichen Bedarf, um das besser umzusetzen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

*Vom Bericht wird Kenntnis genommen
Il est pris acte du rapport*