

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
4605 R1	28 maggio 1997	CONSIGLIO DI STATO

**della Commissione della gestione e delle finanze  
sul messaggio 17 dicembre 1996 concernente la richiesta di un credito di  
fr 3'250'000.- per il lavoro di analisi e di ridefinizione delle procedure di  
funzionamento dell'amministrazione cantonale denominato: "Ammini-  
strazione 2000"**

## INDICE

	Pag.
1. PREMESSA.....	2
2. NECESSITÀ DI UN INTERVENTO CRITICO INDIPENDENTE PER RIDEFINIRE IL RUOLO DELLO STATO .....	2
3. IL RUOLO DECISIVO DEI DIPENDENTI DELLO STATO NELL'AMBITO DELLA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE.....	4
4. RIFERIMENTI ISTITUZIONALI E POLITICI.....	5
5. INTENTI DEL CdS NELL'AMBITO DELLA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE.....	6
6. COMPITO DEL CONSULENTE ESTERNO: UNA "VERIFICA GLOBALE" DELL'AMMINISTRAZIONE.....	7
7. OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE IN MERITO ALLA PROPOSTA DEL CdS	10
8. CONCLUSIONI.....	11

\* \* \* \* \*

## 1. PREMESSA

L'analisi seria ed il ponderato dibattito, svolti dalla Commissione della gestione in merito a questo messaggio anticipano un confronto in Parlamento che permetterà alla classe politica cantonale di esprimere con passione le attese e le speranze - ma anche i giustificati timori - di fronte ad un'evoluzione inesorabilmente in atto che si riflette anche sull'Amministrazione pubblica.

Con questo dettagliato rapporto si vuole proporre una prima base di riferimento e di discussione che va ben oltre la singolarità del credito in questione.

Si introduce un dibattito ad ogni livello - riferito quindi non solo allo Stato cantonale ma anche ai Comuni ed alle altre organizzazioni pubbliche - in merito alla necessità di un aggiornamento delle strutture pubbliche e del loro continuo confronto con la realtà del Paese. Questo verifica dovrà essere, più di prima, una priorità dominante tra le preoccupazioni degli amministratori pubblici nei prossimi anni.

## 2. NECESSITÀ DI UN INTERVENTO CRITICO INDIPENDENTE PER RIDEFINIRE IL RUOLO DELLO STATO

La dinamica degli importanti e per certi aspetti incredibili cambiamenti economici e sociali che travagliano da un decennio il mondo occidentale, ha ormai travolto anche il nostro Paese istituzionale, sia esso Confederazione, Cantoni o Comuni. Le conseguenze di questi cambiamenti - per certi settori si tratta di una vera rivoluzione - incidono direttamente e senza possibilità di ripiego sulle abitudini e sul benessere di ogni cittadino.

I politici, come i cittadini, constatano come la nostra quotidianità sia fortemente condizionata da un fenomeno di globalizzazione generale che ci coinvolge per forza di cose, mettendoci generalmente in "crisi". L'origine di questa crisi è da ricercare nelle difficoltà del sistema economico e produttivo che non riescono a mantenere la competitività necessaria a garantire un suo continuo sviluppo.

Le conseguenze più significative sono la diminuzione degli investimenti, con susseguente mancanza di creazione di nuovi posti di lavoro, la delocalizzazione verso altri continenti dell'industria ad alta quota di manodopera non qualificata, il crollo delle attività dell'edilizia e del genio civile, la ristrutturazione e la razionalizzazione ad ogni livello delle grandi società del terziario, in particolare di banche ed assicurazioni con sedi centrali nella Svizzera interna.

In poco tempo si è bloccato il meccanismo di crescita economica, quasi continua, che il nostro Paese ha vissuto fin dal dopoguerra. Ne è scaturita la situazione oggi ben conosciuta, contraddistinta dall'aumento delle difficoltà di ordine economico e sociale; facciamo fatica a ritrovare sia la consapevolezza nei nostri mezzi che la capacità di recupero: sono forze che abbiamo disperso nel comfort di un facile benessere e che vanno invece ritrovate al più presto tramite nuove iniziative.

Il cittadino vive questi cambiamenti adattando di mese in mese - per forza di cose - abitudini e aspettative.

La crisi ha fortemente scosso le nostre strutture sia private che pubbliche, mettendo improvvisamente allo scoperto le debolezze di soluzioni politiche preparate in un periodo storico di particolare benessere e di continua espansione: un'epoca non lontana in cui le difficoltà odierne non entravano in nessuna ipotesi di scenario plausibile.

Proprio la velocità e la complessità dei cambiamenti che caratterizzano questo decennio hanno trovato impreparato lo Stato e la sua amministrazione. E non poteva essere altrimenti visti i vincoli che ne determinano il funzionamento.

Innanzitutto è il ritmo istituzionale dei politici (Governo e Parlamento) che reagisce generalmente in ritardo nell'imporre dei cambiamenti strategici; d'altro canto, l'amministrazione si è dotata di filtri di protezione assai robusti che non possono essere allentati all'improvviso.

Ma altrettanto condizionante è l'aspettativa - oggi ancor ben radicata nella popolazione in ogni campo sociale, economico e regionale - di ricevere prestazioni dallo Stato, quale preteso diritto, senza verificare i mezzi effettivi che lo Stato ha a disposizione per far fronte a questi oneri.

Sono, quelle sopraesposte, considerazioni introduttive già di pubblico dominio e che non valgono solo per la realtà ticinese; la Commissione le ha comunque riprese, in quanto sono premessa indispensabile per capire le necessità di cambiamento auspiccate nel programma di legislatura del Governo e che trovano parziale applicazione nel messaggio.

Risulta quindi evidente e necessario che anche Stato e amministrazione pubblica prendano atto di questi cambiamenti e si aggiornino alla realtà del Paese, che è il vero termine di confronto e l'unico riferimento valido.

Se non dovesse verificarsi un veloce adeguamento del sistema statale e del suo apparato burocratico - cambiamento che potrà essere messo in atto solo con il contributo delle migliori risorse umane dell'amministrazione - si verificherà uno squilibrio carico di incertezze e di instabilità tra un'amministrazione sovradimensionata negli oneri (costi di gestione corrente) e nelle competenze ed un Paese travagliato dall'importante diminuzione dei redditi e dalla formazione di una nuova povertà.

La macchina dello Stato è quindi messa sotto pressione non solo dall'opinione pubblica, che ne richiede una verifica generale, ma anche dagli operatori interni all'amministrazione: proprio essi si trovano in difficoltà nello svolgere i loro compiti.

Anche esulando dal dibattito generale sull'analisi critica dei suoi compiti, lo Stato deve, in ogni caso ed in tempi assai brevi, rispondere alla crisi ed alle difficoltà economiche con decisive misure di rilancio e contemporaneamente con un freno all'esplosione della spesa pubblica che ha già programmato un impressionante cumulo di cifre rosse per i prossimi anni.

Proprio questo stato di cose impone una verifica generale a più livelli:

- a livello politico:  
la ridefinizione dei compiti e delle priorità dello Stato e l'adeguamento del quadro legislativo che permetta una correzione di rotta;
- a livello operativo:  
la verifica dell'apparato di produzione dello Stato, cioè la sua amministrazione, tenendo conto sia dei suoi compiti che della realtà economico-aziendale che si è nel frattempo instaurata nel Paese;
- a livello delle attività quotidiane  
l'amministrazione è tenuta a mostrare, in tutti i suoi rapporti con il pubblico, la massima flessibilità, un continuo aggiornamento e la capacità nel presentarsi innanzitutto come un servizio al cittadino.

La richiesta del credito di fr 3'250'000.- per il lavoro di analisi e di ridefinizione delle procedure di funzionamento dell'amministrazione cantonale, denominato "Amministrazione 2000", intende produrre soluzioni di razionalizzazione delle funzioni e dei flussi di lavoro, al fine di semplificare il processo decisionale - senza possibilmente diminuire la qualità delle prestazioni - e contemporaneamente comprimere i costi dell'apparato statale (vedi pag. 1 del messaggio del CdS).

La Commissione della gestione fissa così l'approvazione, sulla modalità di un intervento operativo esterno per impostare ed effettuare questo importante lavoro di verifica da cui ci si attendono i seguenti risultati:

1. un'analisi obiettiva e neutrale del funzionamento dell'apparato dello Stato;
2. una verifica di questo funzionamento, attualizzata con il quadro economico ed aziendale dell'economia privata;
3. l'apporto di sinergie derivanti da esperienze già attivate in altri settori dell'amministrazione pubblica, con particolare riferimento a esperienze e modelli di lavori già collaudati in altri Cantoni e nell'amministrazione federale;
4. il superamento di criteri di gestione limitativi tipici del nostro sistema statale, dettati da una visione settorialmente chiusa nell'ambito dei singoli dipartimenti o delle singole divisioni (fenomeno cosiddetto del "dipartimentalismo");
5. la messa a disposizione di importanti risorse umane attive nelle operazioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi della verifica;
6. un'informazione aggiornata della Commissione della gestione sullo stato dei lavori ed in particolar modo su eventuali difficoltà di realizzazione del mandato affidato.

Si ritiene quindi giustificato un intervento di consulenza esterna ed indipendente, che d'altronde risulta usuale e necessario anche nelle grandi industrie di beni e servizi dell'economia privata.

La Commissione ha approvato le modalità generali di questo progetto, votando all'unanimità l'entrata in materia su questo messaggio. Essa non si sottrae alla propria responsabilità istituzionale ed intende contribuire in modo propositivo e costruttivo al raggiungimento delle attese del Paese in questo campo, cosciente che un simile esercizio deve portare, già a medio termine, a risultati positivi e tangibili. Ne dovranno derivare ricadute importanti per l'avvenire del Paese e del suo sviluppo, preparando una nuova e moderna gestione della cosa pubblica.

### **3. IL RUOLO DECISIVO DEI DIPENDENTI DELLO STATO NELL'AMBITO DELLA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE**

Quanto osservato al capitolo 2. non può in nessun modo sminuire il ruolo di grande responsabilità che si richiede all'amministrazione stessa, a tutti i suoi dipendenti ed in particolare ai suoi quadri.

Come sottolinea il messaggio del CdS, i dipendenti sono i principali protagonisti del progetto Amministrazione 2000: lo sono come responsabili ultimi per gettare le basi di un'amministrazione moderna, flessibile, efficace ed efficiente.

Questo processo di riforme permette di richiamare le basi legali che descrivono gli obblighi dei dipendenti dello Stato; la LORD al capitolo V (Doveri del dipendente) fissa:

Art. 22 - Doveri di servizio in generale:

*"Essi svolgono coscienziosamente i compiti loro affidati, contribuendo con spirito di iniziativa e di collaborazione al miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio alla collettività."*

Art. 24 - Funzionari dirigenti:

*I funzionari dirigenti organizzano, dirigono, coordinano e verificano il lavoro dei loro collaboratori. Essi contribuiscono a promuovere ed a attuare tutti i provvedimenti atti a migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni del loro servizio assicurandone il corretto funzionamento"*

C'è da chiedersi se l'Esecutivo riesca sempre a ottenere dai propri collaboratori l'applicazione di questi principi così chiaramente espressi dalle legge. Proprio la richiesta di un intervento esterno all'amministrazione è prova che un certo disagio esiste .

A conclusione dei dibattiti parlamentari e fissate le direttive politiche di Governo e Parlamento, definita la metodologia di analisi e le competenze della sintesi finale del consulente esterno, saranno proprio i dipendenti dello Stato che porteranno la responsabilità del risultato concreto di questa verifica e della sua applicazione.

Saranno inevitabilmente cambiate abitudini, così come condizioni operative, definizioni di ruoli e competenze, contatti con l'esterno e processi di produzione, ecc. .

Nella ricerca di una "nuova amministrazione", i singoli direttori, i capisezione e i capi-ufficio dovranno dedicare importanti risorse di tempo, ma anche di produzione ed inventiva intellettuale, per approfittare di questa opportunità di aggiornamento. Nel limite del possibile questa verifica deve combaciare con un risultato concreto e tangibile di maggiore efficienza e di minor costo.

Sarebbe grave errore ostacolare un serio lavoro di verifica dell'amministrazione pubblica, quasi fosse segno di critica negativa e preconcepita dell'impegno quotidiano di tutti gli statali. La Commissione ribadisce che il loro lavoro ed il loro impegno sono riconosciuti positivamente da tutto il quadro politico ed istituzionale e sottolinea come anche l'amministrazione pubblica ha partecipato, in collaborazione con il resto del Paese ed in condizioni non sempre facili, allo spettacolare sviluppo del Cantone negli ultimi decenni.

#### **4. RIFERIMENTI ISTITUZIONALI E POLITICI**

Si concorda con l'obiettivo politico del CdS, volto ad una riforma dei compiti e dei processi di produzione dell'amministrazione, come indicato nelle LD dell'ottobre 1995 (pag. 14-15), dove si parla a chiare lettere di riforma dell'amministrazione, di New public Management, di ridefinizione delle funzioni svolte dallo Stato e di privatizzazioni di enti e servizi statali. Questi principi sono poi ripresi, sempre dal CdS, nell'aggiornamento delle LD dell'ottobre 1996, in cui si indica al Paese la necessità del ripensamento dei compiti dell'Ente pubblico, come già illustrato l'anno precedente.

Sempre da questo documento - nella scheda programmatica 7 dedicata ai rapporti cittadino/Stato e sotto il titolo riorganizzazione dell'amministrazione - si lancia Amministrazione 2000, indicandola come il progetto per razionalizzare procedure e

strutture amministrative, dare maggior autonomia ai servizi ed infine trovare forme nuove di gestione pubblica.

Questi punti, che fissano una chiara volontà politica, erano d'altronde già stati presentati da quasi tutti i partiti politici nei programmi delle ultime elezioni cantonali e sono richiamati in diversi atti parlamentari; in particolare modo nella mozione inoltrata dall'on. Bonoli e firmatari l'11.11.1996 detta "Nuovo sistema di gestione efficace delle risorse".

## **5. INTENTI DEL CDS NELL'AMBITO DELLA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE**

Come si deduce dal messaggio e dai documenti del CdS citati nel capitolo precedente, il processo generale di riforma dell'amministrazione è avvenuto in più fasi che sintetizziamo brevemente per poter collocare nel giusto contesto gli obiettivi e le aspettative del messaggio.

### Fase della riforma delle strutture e dei processi decisionali:

Riforma detta del Lago d'Orta (1992) e riforma dei processi decisionali (1994-1995 nuovi strumenti di delega di competenze decisionali)

### Riforma dell'ordinamento dei dipendenti:

Revisione totale della LORD e revisione parziale della LCP e della Lstip(1994-1995)

Si entra ora in una fase di riforma dei compiti e dei processi di produzione.

Il CdS fa riferimento specifico alla scheda programmatica 7 del primo aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario 1996-1999 (presentato nell'ottobre 1996), che parla di migliorare i rapporti Stato-Cittadino tramite la riorganizzazione dell'amministrazione.

Dagli obiettivi generali sottoelencati risulta che il CdS imposta la sua politica sulla riforma dell'amministrazione pragmaticamente nell'ottica dei risparmi, concentrandosi sul miglioramento finanziario delle spese di gestione.

Infatti si intende:

- *migliorare l'evoluzione di tendenza finanziaria nel quadriennio;*
- *ristrutturare e ridefinire gli strumenti di gestione che permettano di controllare e di contenere l'evoluzione della spesa pubblica in futuro.*

Per raggiungere questo scopo sono stati intrapresi interventi a due livelli:

- Primo livello

*Gruppi interni a seconda delle priorità tecniche e politiche del CdS:*

*Scopo: "Il° pacchetto di correzione della tendenza entro fine gennaio 1997 e poi analisi e ridefinizione delle tendenze finanziarie per il 1998 e il 1999; inoltre il lavoro interno creerà, sulla base di approfondite analisi tecniche, le premesse concrete per la discussione politica dei compiti dello Stato, così da lanciare il dibattito sulle misure di correzione finanziaria che avranno effetto a medio e lungo termine"(cfr. messaggio CdS pag 4).*

- Secondo livello denominato **AMMINISTRAZIONE 2000**.

*Analisi del funzionamento globale dell'amministrazione.*

*Scopo: obiettivi realizzabili in tempi brevi, ma soprattutto obiettivi di carattere operativo che permetteranno di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, producendo risparmi finanziari.*

*In particolare:*

- 1. permettere di ristrutturare e di ridefinire le componenti di spesa e delle entrate (imposte escluse)*
- 2. gettare le basi ed ideare l'organizzazione e gli strumenti di gestione che permettano di controllare l'evoluzione della spesa pubblica anche in futuro, tramite un contenimento duraturo dei conti delle uscite e senza incidere negativamente sul livello dei servizi offerto dallo Stato ai cittadini*
- 3. perseguire gli obiettivi finanziari, nei limiti individuati dall'aggiornamento delle LD/PF 1996-1999.*

In quest'ambito si inserisce il mandato alla ditta di consulenza aziendale Arthur Andersen.

## **6. COMPITO DEL CONSULENTE ESTERNO: UNA "VERIFICA GLOBALE" DELL'AMMINISTRAZIONE**

Con il mandato di consulenza esterna, il CdS intende raggiungere i seguenti obiettivi specifici, che riteniamo necessario riprendere letteralmente così come sono stati fissati dal Capitolato d'onere (ma non riportati direttamente nel messaggio) per meglio poter valutare oggi le intenzioni del CdS e, a mandato concluso, quale prova a futura memoria, i risultati che ne saranno scaturiti.

Obiettivi specifici del mandato al consulente esterno:

- **Identificare le disfunzioni nei processi amministrativi e gestionali** che nascondono potenziali significativi di miglioramento della qualità delle prestazioni, finanziario e del flusso di lavoro interno dell'amministrazione, ricercando quindi il miglioramento dell'efficacia gestionale (grado di raggiungimento degli obiettivi, p.es. gestione degli acquisti, di progetti edili, dell'informatica, ecc.) efficienza (grado di razionalità nell'uso delle risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi).

*Per pianificare il potenziale finanziario si intende una stima della correzione di tendenza del PF realizzabile annualmente rispetto alle condizioni attuali, una volta ultimata l'introduzione delle misure correttive proposte e quindi fatti salvi i costi, le modalità ed i tempi necessari per il cambiamento .*

*Orientativamente 20-25 volte il costo del mandato (da 65 a 80 mio fr) è il volume di risparmi che realisticamente potrebbe essere la conseguenza finanziaria diretta dell'analisi e delle raccomandazioni.*

- **Presentare proposte di intervento fattibili**, che permettano di realizzare i miglioramenti precedentemente identificati.

*Le proposte di intervento dovranno considerare misure di tipo diverso quali:*

- a) *la razionalizzazione e la riorganizzazione dei processi di:*
    - *pianificazione (definizione degli obiettivi, preparazione ed organizzazione delle attività, definizione delle azioni di miglioramento, ...*
    - *di esecuzione o produzione (espletamento delle attività, produzione dei servizi,...),*
    - *di controllo (resoconto e sorveglianza, analisi dei risultati, controllo delle risorse, analisi dei rischi,...) per esempio tramite la riorganizzazione dei flussi di lavoro, il posizionamento delle unità amministrative (divisioni, uffici, sezioni,...) o includendo possibili forme di "outsourcing" (trasferimento all'esterno di servizi per lo Stato);*
  - b) *l'ottimizzazione gestionale degli interventi sul demanio pubblico;*
  - c) *la responsabilizzazione degli enti esecutivi, tramite l'introduzione di contratti di prestazione che regolano i rapporti fra Stato ed esecutore privato o pubblico in merito a obiettivi da raggiungere, risultati e costo/prezzo/budget (per esempio con forme di " nuova gestione pubblica");*
  - d) *il conferimento di maggior autonomia statutaria (azienda pubblica o privata) ed operativa (modalità di gestione) degli enti esecutori;*
  - e) *l'introduzione e l'utilizzo di principi e regole di gestione e di strumenti di pianificazione e controllo più adeguati;*
  - f) *l'indicazione delle principali normative (leggi, regolamenti, direttive) da modificare per realizzare gli interventi proposti.*
- ***Pianificare gli interventi a breve(1998 e 1999) e medio termine(2000-2003)***  
Per raggiungere questi obiettivi il progetto toccherà i tre seguenti livelli detti anche "Scopi" (Capitolato d'onere punti 3.2-3.2.1)
  - ***Funzionamento interno dell'amministrazione***
  - ***Servizi e prestazioni fornite***
  - ***Processo di redistribuzione finanziaria di sussidi, contributi e prestiti***  
Il campo d'azione del progetto sarà circoscritto ai cinque Dipartimenti ed alla Cancelleria dello Stato. Sono quindi esclusi
    - Ente Ospedaliero cantonale
    - Ente smaltimento rifiuti
    - Azienda elettrica Ticinese
    - Banca dello Stato
    - Cassa pensione dei dipendenti dello Stato
    - Cassa Cantonale di compensazione per assegni familiari
    - Cassa cantonale di compensazione AVS
    - Centro Cantonale d'informatica (oggetto di un'analisi specifica separata)

Anche se non traspare chiaramente dal messaggio, il CdS ha scelto una verifica globale e non una verifica dettagliata con approfondimento di tutti gli uffici e gli istituti dello Stato.

Per verifica globale il CdS intende: *"Analisi generale preliminare e successivo approfondimento delle aree con potenziale di risparmio significativo. Le modalità di messa in opera delle raccomandazioni finali del consulente (ad esempio le priorità di intervento, l'impegno di gruppi interni, l'eventuale utilizzo di un supporto esterno) saranno decise dopo la fine del mandato di verifica globale."*

Nella descrizione del progetto di verifica nel messaggio si legge che *"... con il mandato alla ditta specializzata il CdS ritiene di disporre, a ca. 7 mesi dell'assegnazione del mandato, di un rapporto esaustivo sulla verifica globale delle aree con potenziale di miglioramento."*

Il CdS ha lasciato all'azienda specializzata piena libertà nel gestire ed organizzare l'operatività del progetto. Secondo il CdS, questa libertà d'azione mette l'azienda specializzata nella condizione migliore per dare la massima garanzia di raggiungere gli obiettivi fissati. Il lavoro dovrebbe comunque svilupparsi sotto la costante vigilanza del Consiglio di Stato e con la costante partecipazione dell'amministrazione.

Ecco il dettaglio operativo dei vari gruppi di lavoro che il CdS intende coinvolgere contemporaneamente nell'ambito delle verifiche di miglioramento finanziario e di riforma dell'apparato amministrativo.

PROGETTO AMMINISTRAZIONE 2000: ATTORI E RESPONSABILITÀ		
CdS	mandante	partecipa all'elaborazione del progetto ed ha la competenza decisionale
Gruppo di progetto consulente specializzato esterno	mandatario ca. 10 persone a tempo pieno (media generale) per ca. 23-25 settimane	coadiuvato da consulenti esterni (impegnato globalmente per ca.1245 giornate uomo = ca. 10'000 ore a fr/ora 245.- = fr 2'425'000.-)
Gruppo pilota dell'amministrazione	6 rappresentanti dei Dipartimenti presieduti dal Capo Divisione finanze e risorse	coordina i lavori tra i diversi dipartimenti; funge da intermediario tra CdS e consulente esterno (impegno ca. 10 giornate uomo= 560 ore = a 180 fr/ora = fr 100'000.-)
Amministrazione	Tramite i quadri dirigenti (50-60 funzionari)	formula proposte e critica quelle emergenti (ca. 1.5 ore settimana per funzionario dirigente= 1680 ore a ca. 180 fr/ora = fr 300'000.-)
Controllore della qualità della ditta specializzata		controlla il funzionamento operativo del progetto

La collaborazione diretta tra gli esperti esterni ed i membri dell'amministrazione cantonale (riunioni) è quantificata in 70 ore nelle prime due fasi iniziali (mobilitazione delle risorse e verifica globale) e in 210 ore per le fasi di elaborazione dei risultati (analisi e raccomandazioni, verifica e fattibilità, presentazione dei risultati).

Il CdS alla fine della verifica globale si riserva l'intenzione, se sarà opportuno, di richiedere un'implementazione delle raccomandazioni raccolte con un'offerta pubblica.

Si prende atto che il personale dirigente dell'amministrazione svolge queste attività di "verifica aziendale" anche nell'ambito di altri gruppi di lavoro già esistenti, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di piano finanziario. Ricordiamo che si tratta di:

- Gruppo del personale
- Gruppo beni e servizi (analisi dei mandati)
- Gruppo dei contributi (ancora da definire)
- Gruppo investimenti

## **7. OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE IN MERITO ALLA PROPOSTA DEL CDS**

Sulla base del capitolato d'onori per il consulente esterno, la Commissione della gestione ha sollevato una serie di osservazioni relative al messaggio. In particolare:

### **Metodologia**

Di fatto il consulente esterno ha totale libertà di azione nella metodologia di analisi, ed ha autoproposto gli obiettivi di dettaglio del progetto.

Si ritiene comunque necessario che ogni singolo direttore di Dipartimento fornisca ai mandatarî informazioni precise circa i settori di sua competenza che ritiene prioritariamente meritevoli di attenzione.

Negli atti finora prodotti, sono difficilmente individuabili obiettivi fissati chiaramente a livello aziendale per ogni settore; questo fatto non mancherà di creare una certa difficoltà nella collaborazione del consulente con l'amministrazione e non permetterà una verifica tra chiari obiettivi e risultati .

### **Coinvolgimento dei quadri**

Il coinvolgimento dell'amministrazione, in particolare modo per i quadri superiori, risulta in questa fase assai ridotto. Va migliorato.

### **Tempi di realizzazione**

Per la realizzazione ed il controllo delle proposte (messa in pratica del progetto Amministrazione 2000), il quadro temporale potrebbe divergere da quanto ipotizzato dal CdS; il pericolo è che, al momento della loro applicazione, le misure risultino sorpassate e che per il lavoro di affinamento e di implementazione saranno necessari ulteriori crediti. Ne deriva quindi la necessità prioritaria di rispettare i tempi operativi prospettati dal CdS.

## **Correlazione con il programma di legislatura**

Il messaggio in esame non permette - e di questo ne è cosciente anche il CdS - di raggiungere una parte essenziale delle promesse politiche definite nelle LD e condivise anche dalla Commissione della gestione; in particolare, mancano due aspetti fondamentali: una verifica orientata ai bisogni del cittadino e una verifica strutturale.

## **Trasparenza nella gestione dello Stato**

Si nota la mancanza di uno specifico riferimento volto ad una migliore trasparenza per le attività dello Stato: un passo in questa direzione può essere, per esempio, il passaggio ad una contabilità effettivamente impostata sulla contabilità analitica in grado di quantificare i costi effettivi globali delle prestazioni e dei servizi prodotti dallo Stato. Si permetterebbe così il confronto tra unità produttive all'interno ed all'esterno dell'amministrazione, (valutazione che oggi non è possibile).

## **8. CONCLUSIONI**

Il CdS propone uno studio di "verifica globale" dell'amministrazione con lo scopo di migliorare la sua efficacia; quale punto di riferimento chiaro e principale si fissa il risparmio di 65-80 mio fr/annui, tramite l'identificazione di disfunzioni amministrative e gestionali (vedi capitolato d'onori del consulente esterno). La Commissione della gestione è convinta che l'analisi proposta sia necessaria e che i suoi risultati daranno le indicazioni auspiccate.

L'analisi prospettata va elaborata al più presto ed il CdS dovrà applicare concretamente le proposte scaturite dallo studio già nella prima metà del 1998.

Parallelamente alla "verifica globale" del messaggio no. 4605, si chiede fermamente al CdS di affrontare con altre iniziative un programma di ristrutturazione dell'amministrazione di tipo aziendale così come è stato fissato nelle sue LD; in particolar modo risulta necessario applicare i principi del New public Management. Solo la sovrapposizione di una politica globale che segue questi obiettivi può portare i risultati significativi e necessari, così come auspicati dall'opinione pubblica e dalla Commissione stessa; la perizia dell'Arthur Andersen resterebbe, in caso contrario, solo una voce virtuale che non troverà sfoghi concreti.

Si richiama poi l'attenzione su alcuni punti della proposta del messaggio che possono essere migliorati (vedi capitolo 7 del rapporto) e si chiede al CdS di preoccuparsi in tal senso per creare le migliori premesse allo svolgimento della perizia. In particolar modo si sottolineano gli aspetti di un maggior coinvolgimento del personale dirigente e di una partecipazione costante ed attiva del CdS.

Nella sua risposta alla Commissione dell'11.4.1997, il CdS ha comunque assicurato che intende "partecipare direttamente all'attività del Gruppo pilota" e si ritiene responsabile in prima persona dello svolgimento di questa perizia, quale "unica garanzia per evitare le esperienze negative, frequenti in operazioni complesse di questo genere".

Inoltre, per permettere un costante flusso di informazioni tra gli operatori responsabili ed il Parlamento e tenendo conto anche delle osservazioni raccolte nella preparazione del

dibattito, la Commissione della gestione chiede al Governo di poter delegare due rappresentanti del Parlamento per seguire, a titolo di uditori e nel rispetto delle competenze istituzionali, i lavori del Gruppo pilota e del mandatario; la Commissione della gestione potrà così essere costantemente informata sullo svolgimento dei lavori. Questo tipo di collaborazione ha già dato risultati positivi in altri Cantoni e il CdS ha già espresso la sua disponibilità nel considerare le esigenze del Parlamento.

Infine la Commissione della gestione è ben consapevole che la problematica sollevata dal messaggio ed i suoi aspetti qui descritti nascondono non tanto problemi di tecnica amministrativa, quanto contenziosi politici importanti: le difficoltà del momento impongono comunque scelte chiare e per certi versi coraggiose, scelte a cui CdS e Parlamento non possono sottrarsi e che devono essere prese in tempi brevi.

\* \* \* \* \*

Sulla base delle considerazioni contenute in questo rapporto, la Commissione della gestione e delle finanze chiede al Parlamento di approvare il decreto legislativo così come proposto dal CdS.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Olimpio Pini, relatore

Bignasca - Brenni - Gendotti - Lombardi -

Lotti - Maspoli - Merlini - Poli

**Allegato: Esperienze di verifica aziendale in altri Cantoni**



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département des finances

Office du personnel de l'Etat

Case postale 3937  
1211 Genève 3

N P M COMITE DE PILOTAGE POUR LE  
NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

**idheap**

Institut de hautes études  
en administration publique

Fondation autonome, associée à  
l'Université de Lausanne et à  
l'École polytechnique fédérale  
de Lausanne

Route de la Maladière 21,  
CH- 1022 Chavannes-près-Renens

*Tableau synoptique des expériences de*  
*New Public Management*  
*en Suisse*

*octobre 1996*

---



Genève, le 12 février 1997

LE CONSEILLER D'ÉTAT

Chef du département des Finances

Hôtel des finances  
Rue du Stand 26  
Case postale 3937  
1211 Genève 3

Téléphone 327 55 00  
Télécopieur 329 15 28

DIREZIONE D F E

Ricevuto il: 17 FEB. 1997

Originale  Copia

SG	DA	DC	DF	FC	CP
----	----	----	----	----	----

per missione diretta  
 per missione con copia p. c. della risposta  
 per progetto di risposta  
 per es. me  
 per conoscenza da ritornare  
 per l vs. atti

Mesdames et Messieurs les  
Conseillers d'Etat  
Chefs des départements des finances  
des Cantons Suisses

*originale nell'incarta  
A2000*

Concerne : Tableau synoptique des expériences NPM en Suisse

Mesdames, Messieurs, Chers collègues,

J'ai le plaisir de vous adresser ci-joint les résultats d'une enquête sur les modalités de mise en oeuvre du Nouveau management public dans différentes collectivités publiques en Suisse.

Cette enquête, qui a été réalisée en collaboration avec l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), à l'initiative de l'administration cantonale genevoise, fait le point de la situation en Suisse au deuxième semestre de 1996.

Les résultats sont présentés sous la forme d'un tableau synoptique, permettant la comparaison des différents choix effectués dans les domaines législatif et financier, la gestion du personnel, le controlling et les instruments de pilotage.

Vous souhaitant bonne réception de ce document, je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs, Chers collègues, l'expression de ma considération distinguée.

DIVISIONE DELLE RISORSE

Ricevuto il: 18 2-97

Copia a: \_\_\_\_\_

Annexe : mentionnée

Olivier Vodoz

**Tableau synoptique des expériences NPM en Suisse**

**Etude effectuée par  
E. Rossiaud  
en collaboration avec  
B. Müller**

**A la demande de la  
Direction générale des finances  
et de  
l'Office du personnel  
de l'Etat de Genève**

**octobre 1996**

**Les données contenues dans ce tableau ont été récoltées grâce à la participation de :**

- Pour la Confédération, M. C. Lang**  
Eidg. Finanzverwaltung, Koordinator Projekt «controlling in der Bundesverwaltung», tél. (031) 322.62.08
- Pour le canton de Berne, M. J. Frey**  
Office de l'économie hydraulique et énergétique, Reiterstrasse 11, 3011 Bern, tél. (031) 633.38.11
- Pour la Ville de Berne, M. Br. Müller**  
Personalamt, Schwarengasse 14, 3011 Bern, tél. (031) 321.73.39
- Pour le canton de Lucerne, M. U. Käch**  
Geschäftsstelle WOY, Hirschengraben 36, 6002 Luzern, tél. ((041) 228.69.85
- Pour le canton de Saint-Gall, M. R. Vorbürger**  
Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen, tél. (071) 229.32.16
- Pour le canton de Schaffhouse, M. M. Gnädinger**  
Finanzdepartement, Mühlentalstrasse 105, 8201 Schaffhausen, tél. (052) 632.72.02
- Pour le canton de Soleure, M. A. Beer**  
Finanzverwaltung, Leiter Controlling, Rathaus, 4500 Solothurn, tél. (065) 21.20.73
- Pour le canton du Valais, MM. F. König et S. Decoutère**  
Centre de Management Public, av. de la Gare 3, 1950 Sion, tél. (027) 60.22.30
- Pour le canton de Zurich, M. L. Stäger**  
Gesundheitsdirektion, Obstgartenstrasse 19, 8090 Zürich, tél. (01) 259.52.16
- Pour le canton de Genève, M. B. Gartenmann et M. B. Cordt-Moller**  
Département des finances, rue du Stand 26, 1211 Genève 3, tél. (022) 327.55.14 ou 327.59.61

## **Expériences de Nouveau Management Public - Etat de la situation**

### **Questionnaire**

#### ***Caractéristiques de l'expérience***

##### **En général**

1. S'agit-il d'une expérience isolée, coordonnée avec d'autres projets ou s'intégrant dans une réforme générale de l'administration ?
2. Des économies doivent-elles être réalisées pendant la phase du projet-pilote ?
3. Durée de la phase de préparation du projet
4. Durée du projet-pilote
5. Nombre de départements-pilotes
6. Nombre de services-pilotes
7. L'expérience-pilote est-elle liée à une exigence de réversibilité ?
8. Recours à un (des) consultant(s) externe(s), le(s)quel(s) ?

##### **Au niveau normatif**

9. Modifications de la loi sur les finances publiques (réalisées ou agendées)
10. Modifications de la loi sur l'organisation de l'administration (réalisées ou agendées)
11. Modification de la loi sur le personnel (réalisées ou agendées)
12. Modifications d'autres lois ou règlements (réalisées ou agendées)
13. Dérogations au droit en vigueur tolérées
14. Adoption d'une Lex NPM (réalisée ou agendée)
15. Adoption d'un règlement NPM (réalisée ou agendé)

16. Adoption de directives (réalisée ou agendée)

17. Contrats de prestation (réalisé ou agendé)

18. Contrats de prestation : qui les signe ?

19. Type de documents annexes élaborés

### **Au niveau finances**

20. Budget traditionnel présenté jusqu'à quand ?

21. Budget par enveloppe depuis quand ?

22. Comptabilité analytique réalisée depuis quand ?

23. Facturation interne entre services (réalisée ou agendée)

24. Ventilation des charges des services centraux (finances, personnel,...) selon facturation ou en pourcentage

25. Ventilation des charges non splitées (p.ex. Conseil d'Etat, Chancellerie,...) pendant la phase pilote ?

### **Au niveau du personnel et autonomie de fonctionnement**

26. Sécurité de l'emploi garantie durant la phase pilote ?

27. Révision du statut de fonctionnaire (réalisée ou agendée)

28. Possibilités d'engagement de personnel durant la phase pilote

29. Engagements de droit public, privé, mixte ?

30. Souplesse du temps de travail des collaborateurs

31. Souplesse du cahier des charges des collaborateurs

32. Possibilité de développer de nouvelles sources de revenu

33. Créations d'établissements autonomes (réalisées ou agendées)

34. Possibilité de sous-traiter à des entreprises privées

35. Autonomie des investissements jusqu'à quelle somme ?

36. Représentation syndicale associée au processus (à quel niveau ?)

### **Au niveau du contrôle et des instruments de pilotage**

37. Contrôle de gestion : depuis quand ?

38. Contrôle de gestion : à quel rythme ?

39. Contrôle de gestion : par qui ?

40. Evaluation des résultats : indicateurs de performances et/ou audit et/ou autres ?

41. Evaluation des résultats : depuis quand ?

42. Evaluation des résultats : à quel rythme ?

43. Evaluation des résultats : par qui ?

44. Report des pertes et profits : depuis quand ?

45. Quelle répartition des bénéfices d'un service ?

46. Situation en cas de déficit d'un service

47. Sanctions ou incitations prévues en fonction de la réalisation ou non des objectifs

48. Evaluation de l'expérience NPM : quand ?

49. Evaluation de l'expérience NPM : par qui ?

***Particularité(s) de l'expérience NPM dans votre administration***

***Remarques sur l'expérience NPM***

***Remarques éventuelles sur le questionnaires***

***Liste des éventuelles annexes jointes en réponse***

\*\*\*\*\*

***MERCI DE VOTRE COLLABORATION !!!***



# expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Constitutions	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurn	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
1. S'agit-il d'une expérience isolée, coordonnée avec d'autres projets, ou s'intégrant à une réforme générale ?	Paris d'une réforme générale de l'administration	Générale	Isolée	Isolée	générale	Fait partie d'une réforme générale de l'administration	L'expérience NPM se greffe sur des mesures conventionnelles d'économies budgétaires et devrait, dans une étape intermédiaire, démontrer le résultat à l'appui (autofinancement en 1995 et plus de 100% en 1996), comment et jusqu'où l'administration peut être assainie à l'avenir	Le projet NPM est prévu comme réforme générale de l'administration. Actuellement, le projet se trouve toutefois dans une phase d'essai. Le résultat de l'expérience pilote décidera de sa généralisation à toute l'administration.	Réforme générale de l'administration (WIF; Wirkungsorientierte Verwaltungsführung)	Le projet NPM est prévu comme réforme générale de l'administration. Actuellement, le projet se trouve toutefois dans une phase d'essai. Le résultat de l'expérience pilote décidera de sa généralisation à toute l'administration.



Expériences NPM Questionnaire	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurne	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
2. Des économies doivent-elles être réalisées pendant la phase pilote ?	Oui	Non	Non	Oui	Oui, autant que possible	A court terme, non; à moyen terme, oui	Il n'est pas prévu que des services pilotes réalisent des économies supplémentaires. Mais les services pilotes peuvent, à l'instar d'autres services, être soumis aux contraintes de restrictions budgétaires.	A moyen terme, les projets doivent contribuer à l'assainissement des finances publiques.	Non
3. Durée de la phase de préparation du projet	1 an	2 ans		6 mois		4 ans	4 ans	Les conditions cadres principales ont été établies en 1995, durée de préparation de moins d'un an, évolution constante	18 mois
4. Durée de l'expérience pilote	4 ans	4 ans	4 ans, pour les hôpitaux; indéterminée pour les autres, cf. quest. 50	3 ans du 1.1.96 au 31.12.98	1 an	1 an et demi	Env. 1 an et demi		4 ans



## expériences NPM en Suisse, octobre 1996

Expériences NPM Questionnaire	Chantier	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zarich	Genève
5. Nombre de départements pilotes	Aucun	5	7	8	5	3 en mai 1996	2 en mai 1996	Tous les départements sont impliqués à raison d'au moins un ser-vice pilote	Toutes les di-rections sont représentées avec au moins un projet	5
6. Nombre de services pilotes	1er phase : 2 2 <sup>e</sup> phase : 10 à 15	6	7	8	11+ tous les hôpitaux	3 en mai 1996	4 en mai 1996; il est prévu d'étendre le projet à 4 ou 8 autres services	1996:8; 1997:10; 1998: jusqu'à 14	18 projets	3 en 1997, 7 à 10 en 1998
7. L'expérience pilote est-elle liée à une exigence de réversibilité ?	Technique-ment oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non en l'état actuel, mais la décision du Grand Conseil en la matière n'a pas été arrêtée	Uniquement en ce qui concerne les ex-ceptions au droit et à la planification des postes	En principe non	Oui
8. Recours à un (des) consultant(s) externe(s), le(s)quels ?		Interne : Cen-tre de man-agement public Externe : A. Hofmeister	Interne : 1 coordonnateur Externe : T. Bichsel	K. Schedler (à titre informel)	K. Schedler IFF	IFF	IFF Prof.K. Schedler et ATAG Directeur B. Sterchi	Conseiller scientifique: IFF (Schedler et Halde-mann); Conseiller en matière de comptabilité: Visura Lu-cherne, HSS Sursee	Tant que le budget per-met, des con-sultants exte-rnes peuvent être engagés. En ce moment, plusieurs con-sultants sont en fonction	Atag, Ernst & Young et Prof. M. Finger Idheap



Expériences NPM Questionnaire	Chantiers	Valais	Berne	Saint-Gall	Soieure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
9. Modifications de la loi sur les finances publiques (réalisées / agendées)	Réalisées	Loi sur les subventions (1995) + Loi sur les clauses expérimentales (LCE)	Réalisées en 1994	Non	Article expérimental dans la loi sur les finances	Article expérimental	Il est prévu de soumettre dans les prochains jours une modification de la loi sur les finances au Grand Conseil	Pas pour l'expérience pilote. Serait nécessaire en cas d'introduction du NPM dans toute l'administration	En cours ; cf. règlement sur le budget par enveloppe basé sur le § 330 de la loi sur les finances	Article expérimental pour la phase d'essai; modifications en cas d'introduction du NPM dans toute l'administration
10/11 Modifications de la loi sur l'organisation de l'administration et sur le personnel	Planifiées	Réalisées LCE 29.3.1996	Réalisées 1995	Modifications dans le domaine du personnel agendées dès 1.7.96 et 1.1.97. Pour le reste, expérimentation	Non		Cf. question 9 supra	En ce moment non; révision en 1995; la loi prévoit la possibilité d'introduire à titre d'essai de nouveaux modèles de gestion et de direction de l'administration.	En élaboration actuellement (groupe de travail)	En cours
12. Modifications d'autres lois ou règlements (réalisées / agendées)	Planifiées	Règlement d'organisation des départements et répartition des services	Petits changements agendés	Non			Pas prévues	En cas d'introduction définitive du NPM, la compatibilité de plusieurs lois devrait être examinée.	Une série de lois est touchée par la réforme. Stratégie permanente d'adaptation en cas de nécessité	Non



Expériences NPM Questionnaire	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurn	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
13. Dérégulations au droit en vigueur tolérées	Oui	Non	Oui		Oui	Non	Oui, le Grand Conseil les a autorisées: Loi sur les finan- ces (report et déplacement de crédit), Loi sur le person- nel (responsabilité en cas de ta- chés extraor- dinaires)	Non, les con- ditions créées contenues dans la loi sur les orientations de la réforme sont valables	Oui, mentionnées dans la loi budgétaire annuelle.
14. Adoption d'une Lex NPM	Oui (LCE)	Non	Non		? Canton	CF question 9 supra	En ce moment non. La loi sur l'organisation de l'admini- stration prévoit la possibilité d'introduire à titre d'essai de nouveaux modèles de gestion et de direction de l'admin...	Votation pla- nifiée pour décembre (et ce moment au Conseil d'Etat	Non
15. Adoption d'un règlement NPM	Non	« Rapport de basé sur CB » « bases de l'expérience	Non		? Canton	Règlement d'application de la loi sur les finances: en révision	Réalisée	Il existe un projet de ré- glement	"Conditions de fonctionne- ment", approu- vées par le Conseil d'Etat



Expériences NPM Questionnaire	Coopération	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
16. Adoption de directives	Planifiées et en partie réalisées	Agendées		Non	Réalisés, arrêtés du Grand-Conseil et du Conseil d'Etat	Oui, adoptées sous forme contractuelle	Le Conseil d'Etat a adopté, dans le cadre du droit en vigueur, des directives pour les services pilotes. Elles prévoient essentiellement plus de liberté pour les services en matière d'achat et de personnel.	Réalisées: - contrats de prestations, par exemple dans les domaines de la calibration et du personnel - budget, calculation des produits - en matière de personnel	A partir de 1997, en permanence, par exemple dans les domaines de la calibration et du personnel	Non
17. Contrats de prestations (réalisés ou agendés)	Planifiés	1 <sup>er</sup> version du contrat général réalisée, élaboration sur cette base du contrat politique et du contrat de management en cours.	Réalisés	Réalisés avec les 3 hôpitaux engagés dans le projet pilote	Réalisés	Oui	Déjà fin mai 1996, tous les départements impliqués devraient avoir conclu un contrat de prestations avec les services pilotes	Conclus	En préparation, appelée à Zurich « Kontrakte »	Oui, 3 accords de prestations signés avant fin 1996, et 4 autres prévus pour fin 1997



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Contrats	Valais	Berno	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
18. Contrats de prestation : qui les signe ?	Mandat de prestation (Leistungsvertrag) de 4 ans par le conseil fédéral, convention de prestation (Leistungsvertrag) d'un an par le chef du département	Contrat politique : Grand Conseil et Conseil d'Etat, Contrat de management : CE et chefs de services ou directeurs d'institution	Chefs de services (producteurs de prestations) et directeurs de départements - CE (récepteur)		Chefs de services et directeurs de départements	Direction et service	Le département et le service, avec l'accord du Conseil d'Etat	Département et service; le Conseil d'Etat a pris connaissance des contrats	Les contrats sont signés par les directeurs de département et les chefs de service	Accord entre le Conseiller d'Etat en charge du département et la direction du service concerné, puis approbation par le Conseil d'Etat
19. Types de documents annexes élaborés	Pas encore déterminés	Message accompagnant le contrat politique + résumé synthétique pour députés et presse	Groupes de produits, produits spécifiques		Contrats cadres 96-98 Contrats annuels Enveloppes des services, des groupes de produits et des produits		Justification des coûts, description des produits avec mention des coûts des prestations et indicateurs de résultat	Aucun	Pas encore définitivement réglé : diffère selon les besoins. Concept de controlling en élaboration : les standards minimum sont arrêtés	Budget analytique-économique. Budget par groupes de produits. Fiches de prestations avec critères de performance
20. Budget traditionnel jusqu'à quand	Jusqu'en 1996	2000	1999	12.1995	7	En principe jusqu'à fin 1996		En 1996: budget par enveloppe plus budget NPM	Quand un projet est prêt, on peut immédiatement renoncer à un budget traditionnel	Pendant toute la durée de l'expérience (4 ans) en tout cas



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Comptabilité	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
21. Budget par enveloppe depuis quand	Dès 1997	1997	1996	1995 dans les 3 hôpitaux engagés	1996	1996	Dès le 1.1.1997. Sous réserve de l'accord du Grand Conseil	Dès 1997	Dès le 1.1.1997	Dès le 1.1.97 pour 3 services- pilotes
22. Comptabilité analytique réalisée depuis quand	Dans un ser- vice depuis plusieurs années	1997 pour les unités pilotes, introduction progressive à l'ensemble de l'adminis- tration	En voie d'élaboration, définie quant aux principes		Agence 1996-1999	En partie de- puis plusieurs années; depuis 1996 dans tous les essais pilotes	Depuis le 1.1.1996, sous la forme d'un document Excel (justification des coûts) à usage interne	En préparation depuis début 1995, introduction définitive depuis début 1996	En préparation, dépend de l'avancement dans la calcu- lation des coûts	Dès début 1997 pour les services- pilotes. Existe dans quelques services depuis plusieurs années



## expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Complément	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
23. Facturation interne entre les services	Les possibilités sont actuellement à l'étude	Effective pour unités pilotes dès 1997	Réalisée, mais pas comme facture, comme pièce interne (échange d'argent)		Agendée 1.1.1998	Réalisée	Pour l'instant, des factures internes contiennent à être établies comme avant. Pour 1997, la question de savoir quand des factures continueront à être établies et quand elles seront intégrées pro forma dans la justification des coûts reste ouverte. Des problèmes à ce sujet doivent encore être surmontés.	Réalisée depuis 1997	Planifié dans le domaine du matériel, du mobilier, des combustibles, etc	Pas de nouvelles facturations pour l'instant, sauf entre les services NPM



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Coûté à l'unité	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurne	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zarich	Genève
24. Ventilation des charges des services centraux (finances, personnel...) selon facturation ou pourcentage	En pourcentage que pour les prestations de services (mesure d'unité)	Pourcentage établi sur base des coûts complets, négociable + mise en concurrence interne	Facturation, estimation des coûts des services transférés		Agendes (mode de facturation pas encore défini)	Oui, en pourcentage	Les coûts des services centraux se déterminent selon certains critères, par exemple nombre d'écritures comptables (services de l'administration des finances), nombre de collaborateurs (service du personnel), par calcul de l'utilisation effective par les services pilotes. Par les loyers, des prix de location comparables ont été calculés, pour le nettoyage, l'on se base sur les factures des entreprises privées engagées, etc.	Les deux: les prestations directement calculables sont assorties de factures; les autres coûts sont pris en compte selon un pourcentage dans la calculation des produits comme frais généraux.	Aucune solution définitive n'est encore arrêtée	Tous les frais de structure (affranchissement, service des paies, assurances, etc.) sont ventilés dans le budget analytique-économique.



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Confédération	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zarich	Genève
25. Ventilation des charges non splitées (p.ex. Conseil d'Etat, Chancellerie,...) pendant la phase pilote	Non	Ventilation	Aucune répartition des coûts sur les services pilotes		Non	Non	Actuellement, ces charges sont prises en considération sous forme de pourcentage.	Les coûts du département sont pris en compte comme frais généraux. Les coûts au niveau du Conseil d'Etat et du Grand Conseil ne sont pas pris en considération.	Pas prévu pour le moment	Non
26. Sécurité de l'emploi garantie durant la phase pilote ?	Pas explicitement	Oui	Oui	Pas de changements	Pas de changements	Oui	Non, mais cela n'est pas voulu	Il n'est pas spécialement prévu de réduire le personnel. Des licenciements dans le cadre du droit du personnel (réorganisation, etc.) sont cependant possibles.	Non, puisqu'il s'agit de l'introduction de nouveaux instruments (pas d'expérimentation)	Pour le personnel permanent déjà en fonction au début de la phase pilote, la résiliation des rapports de travail liée à l'expérience NPM est exclue



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Contrôle/revision	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
27. Révision du statut de fonctionnaire (réalisée / agencée)	Planifiée	Non	Réalisée en 1995, indépendamment du NPM	Oui ; dès le 1.7.96, diminution du nombre de fonctionnaires de 3000 à 600	Non	Déjà réalisée	Selon le droit en vigueur, un licenciement pour raisons économiques est possible. Pour le 1.1.1998, une réforme générale de tout le droit de la fonction publique est prévue.	Est en discussion; indépendant du NPM	Le statut de fonctionnaire, a déjà été supprimé (sauf pour certains magistrats)	Oui, mais indépendante du projet NPM (projet de loi devant le Grand Conseil fin 1996)
28. Possibilité d'engagement de personnel durant la phase pilote	Oui	Oui	Libre, dans le cadre du budget	Oui	Oui	Oui, de la même manière que dans les autres services	Oui	oui	Oui, dans le cadre du budget du projet, cependant uniquement des postes de durée déterminée	Oui



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Coopération	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
29. Engagements de droit public, privé, mixte	Public	Au choix des chefs de services	Ouvert	Public	Public	Public	Rapport de services selon le droit public qui correspond pour l'essentiel au contrat de travail de droit privé	L'engagement de personnel supplémentaire en dehors de la planification des postes se fait en règle générale selon le droit public, mais limité à la durée du projet pilote.	L'engagement de personnel supplémentaire en dehors de la planification des postes se fait en règle générale selon le droit public, mais limité à la durée du projet pilote.	Public
30. Souplesse du temps de travail des collaborateurs	Oui	Oui	Le temps de travail mensuel et annuel est maintenu	Dès le 1.7.96	Réalisée	Oui	Oui, déjà réalisé	Oui. La compétence pour introduire le travail à temps partiel est nouvellement attribuée au chef de service.	Existe déjà aujourd'hui	Oui, existe déjà
31. Souplesse du cahier des charges des collaborateurs	Oui	Oui	Non, les collaborateurs seront tenus d'exécuter des prestations précises. Souplesse moindre dans le cahier des charges	Oui	Oui	?	Selon le droit en vigueur, les fonctionnaires ont déjà accompli des tâches supplémentaires	Oui	Possible	Oui



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Coopération	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurn	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
32. Possibilités de développer de nouvelles sources de revenu	Oui	Oui, moyennant respect des dispositions légales et des normes de concurrence loyale	Non, impossible dans le rapport de base du Gouvernement	Oui, p.ex. pour le service informatique	Théoriquement oui, mais pas agencé	?	La possibilité pour les services pilotes de développer de nouvelles sources de revenu est prévue, à condition que l'activité ait un lien avec le service et que la prestation soit prise en compte avec une couverture de tous les frais. Mais elle doit être précisée dans le contrat qui peut aussi la limiter pour éviter une concurrence inutile avec le secteur privé.	En principe oui. Cette question doit dans chaque cas être réglée dans le contrat avec le département.	Possible dans le cadre du règlement sur le budget par enveloppe	Les services pilotes sont encouragés à préparer et à promouvoir des activités et des prestations nouvelles dans le cadre des missions générales assignées au service. A l'instar des activités et prestations existantes, les charges et les revenus de ces dernières leur sont imputés.
33. Création d'établissements autonomes	Non	Agencée	Possible à la fin de l'expérience		Non	Possible	Pas prévue pour l'instant	Pas prévue dans la phase pilote	En fonction des expériences dans les différents projets	Pas prévue



Expériences NPM Questionnaire	Cantons	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zarich	Genève
34. Possibilité de sous-traiter à des entreprises privées	Encore ouvert	Oui	Oui	Oui	Théorique- ment oui, mais pas agencé	oui	Cela est prévu dans la régle- mentation de base.	La possibilité existe.	Possible dans le cadre du réglement du budget par enveloppe	Non évoqué pour l'instant
35. Autonomie d'investissement jusqu'à quelle somme ?	Encore ouvert	500'000, pour tâches définies dans conrals avec droit d'info et de veto de 2 se- maines au département compétent et aux services centraux pour des dépenses uniques de + de 250'000 et des dépen- ses périodiques de plus de + de 50'000	Les compéten- ces financières restent équi- librées à cha- que échelon. Le pouvoir de délégation des services aux secteurs et aux collaborateurs s'en trouve élargi		Pas d'autonomie d'investisse- ment	100'000.-	Pas de limite générale dé- terminée, elle est fixée dans le cadre du budget.	100'000.-	Nouveaux montants selon paragraphe B de la loi sur l'orientation cadre de la réforme de l'administra- tion	Inchangé, 60'000.- frs



Expériences NPM Questionnaire	Coopération	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zarich	Genève
36. Représentation syndicale associée au processus (à quel niveau ?)	Oui, au niveau de la direction	Oui, pilote général de la ré- forme + partie de l'organigramme général de la réforme	Oui, par le biais des associations cantonales de personnel	Oui, dès le début de la phase du projet pilote	Oui, Commission du personnel	De manière occasionnelle et à titre con- sultatif avec la direction du projet	Pas de partici- pation for- melle. La Commission du personnel, à laquelle des représentants syndicaux et d'autres repré- sentants du personnel appartiennent, est régulière- ment infor- mée. Il existe aussi une pos- sibilité de prise d'in- fluence.	Oui. Les re- présentants des organisa- tions du per- sonnel se ré- unissent réguliè- rement avec la direction du projet et sont représentés dans le groupe "Erfra" des services pilotes.	Oui, impliqués au plus niveau	Oui, au sein des groupes de projet des services- pilotes
37. contrôle de gestion : depuis quand ?	Depuis longtemps	1997	Devrait se faire depuis le 1.1.96, le calcul du temps de tra- vail par pro- duit réalisé depuis 1995	Prévu	En cours	En partie, controlling dans les servi- ces particuliers depuis 1993	Depuis 1996, encore en élaboration.	Controlling (et non pas con- trôle à pro- prement parler) depuis 1996	Un controlling et un concept de gestion sont actuellement en élaboration	A partir de janvier 1997



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Comté/ Canton	Valais	Berno	Solothurn	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
38. Contrôle de gestion : à quel rythme ?	En permanence par la direction du service et une fois par an par un service externe	A définir selon niveau	Trimestriel, par la direction ; semestriel, par rapport écrit	Fournis service par service ; fréquence de contrôle, 1 à 3 ans	3 fois par année	Contrôle des finances et des prestations chaque trimestre	Etablissement de rapports en 1996 : - controlling des coûts et des prestations ; tous les 6 mois - controlling des finances : tous les 3 mois - controlling du personnel : chaque année. La fréquence des contrôles peut être modifiée pendant la phase pilote	Des rapports trimestriels sont prévus, fin mars, septembre, décembre	Tableaux mensuels et trimestriels. Rapport intermédiaire après six mois. Rapport annuel.
39. Contrôle de gestion : par qui ?	Service externe : l'administration fédérale et le contrôle des finances fédérales	3 niveaux Monitoring interne à l'unité pilote (assurance qualité), Controlling départemental et service centraux, Audit par inspection cantonale des finances	Par le service pilote	Par les finances	Les responsables hiérarchiques avec la direction	Contrôle des finances et des prestations par un organisme compétent Contrôle du personnel par le service du personnel	Par le département responsable. Les informations documentées sont aussi transmises au Conseil d'Etat et au Grand Conseil.		Mensuel, interne aux services ; trimestriel, par le Comité de pilotage ; semestriel, par le département et les services centraux ; annuel, par le Conseil d'Etat



## expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
40. Evaluation des résultats : indicateurs de performance et/ou audit et/ou autres ?	Indicateurs de performance + audit	Le service pilote avec l'échelon supérieur (direction)		Controlling et rapports périodiques	Fait partie du controlling des pilotes	Le mode d'évaluation des résultats n'est pas encore déterminé puisque les premiers rapports n'ont pas encore été établis	La réalisation des buts prévus dans le contrat est mesurée.	Audit	Indicateurs de performances (semestriels), contrôle fiduciaire (annuel).
41. Evaluation des résultats : depuis quand ?	1998 (résultats communiqués lors de la séance de printemps du Parlement)				1996	Cf.40	Cf.37		Juillet 1997
42. Evaluation des résultats : à quel rythme ?	Annuel	Annuel		Mensuel, CFFB, trimestriel, Département direction du projet, conseil d'Etat, semestriel, Commission des finances et commissions diverses annuel, Grand Conseil	3 fois par année	Cf.40	Cf.38		Semestriel



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



	Comité directeur	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurn	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
Expériences NPM Questionnaire										
43. Evaluation des résultats : par qui ?	Direction départementale Conseil fédéral, parlement, organes de contrôle	Aux 3 niveaux + éventuellement dispositions intermédiaires durant phase de rodage des Unités pilotes	Services + direction à travers des séances de discussions		Cf. 42 supra	Direction et commission législative	Cf. 40	Cf. 39		Département, Comité de pilotage NPM, Inspection cantonale des finances, fiduciaire
44. Report des pertes et profits : depuis quand ?	N'est pas prévu	1997	Fin 1996 pour la première fois sur la base de la comptabilité douzième		1996	1996	Les bases légales doivent encore être adoptées par le Grand Conseil. Il est toutefois prévu que le report pourra s'effectuer pour l'exercice 1997.	Depuis 1997	Dès fin 1997	Dès fin 1997



Expériences NPM Questionnaire	Cantons	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Bern	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
45. Quelle répartition des bénéfices d'un service ?	Pas prévu	2/3 au service pour création de capital propre et une attribution spécifique pour des primes de performance individuelles et par équipe 1/3 à l'administration des finances	100% reporté sur le prochain exercice comptable		Reporté sur l'exercice suivant	50 % au service concerné	Encore ouvert. Il est en principe prévu de ne pas accorder de participation au bénéfice aux employés pour le premier exercice NPM, soit 1997.	50 % au service, 50 % à la caisse de l'Etat	Sur décision et évaluation du Conseil d'Etat. Si trop élevé, versement à la caisse de l'Etat	50 % à l'Etat, 50 % au service dont la moitié au maximum pour des actions en faveur du personnel (formation ou primes en nature plafonnées à Fr 1500.- par employé et par an).
46. Situation en cas de déficit d'un service	Couvert par la caisse fédérale	Report sur les années suivantes	Doit être compensé à 100% dans l'exercice suivant		Report sur l'exercice suivant	Report sur l'exercice suivant avec intérêts	Report sur l'exercice suivant	Report sur l'exercice suivant, équilibre au terme de la phase pilote. Exception: en cas d'extension du contrat ou d'influence de décisions d'une autorité hiérarchique supérieure, des moyens supplémentaires peuvent être alloués.	Compensé avec les bénéfices, si un déficit en résulte, report sur l'exercice suivant	Report sur l'exercice suivant



## expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Coopération	Valais	Berne	Saint-Gall	Soletre	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
47. Sanctions ou incitations prévues en fonction de la réalisation ou non des objectifs	Encore ouvert	Audit + Système Assurance Qualité (évaluation endo- formative et concomitante) + primes de performance individuelles et par équipe	Encore à définir empiri- quement		A la fin de la phase du pro- jet pilote, 50% sur la caisse de l'Etat et 50% sur le nouveau compte du service	Des mesures personnelles sont possibles dans la mesure de l'évaluation des presta- tions.	La droit du personnel en vigueur pré- voit déjà une faible prise en considération des presta- tions. Une modification de la loi car- tonale sur le personnel est prévue. Elle devrait renfor- cer l'élement présent à partir du 1.1.1998. Il en résultera des conséquences en cas de (non)réalisa- tion des buts par les servi- ces.	Individuel. Décisions du département. En cas de divergences de vue entre le département et le service, le Conseil d'Etat tranche défi- nitivement.	Pas encore préparé	Si objectifs réalisés : libre utilisation des 50% revenant au service (avec restrictions concernant les primes au personnel). Si objectifs non réalisés : sanctions : telles qu'actuelle- ment prévues au sein de l'administra- tion



## expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Contributions	Valais	Berno	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
48. Evaluation de l'expérience NPM ; quand ?	Au terme des premiers contrats de prescriptions, environ vers 2000-2002	On line	Septembre 1999	En continu	En continu et à la fin de la phase de pro- jet pilote	Fin 1996	Le 1.1.1997, une nouvelle période de régulation de 4 ans com- mence. Il est prévu d'éva- luer l'expé- rience NPM au cours de l'année 1999 dans le but, pour la période de législature 2001-2004, soit d'inter- rompre l'expé- rience, soit de pérenniser à toute l'admini- stration.	Des buts pour la phase pilote ont été définis, dont la réali- sation est mesurée par la suite. La do- cumentation en faveur de l'évaluation se produit conti- nuellement. Des mesures de correction sont entrepri- ses en perma- nence.	Evaluation permanente, rapport se- mesuré par les directeurs de projet	Annuellement à partir de fin 1997 et à la fin de l'expérience



expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Confédération	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurn	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zarich	Genève
49. Evaluation de l'expérience NPM : par qui ?	Par le Conseil fédéral	Centre de Management Public	Gouvernement	Gouvernement et Grand Conseil	Eventuelle- ment par des conseillers externes	Direction du projet	Par le Conseil d'Etat	Sur plusieurs niveaux: direc- tion du projet, services pilote, départements, Conseil d'Etat, Grand Con- seil. De plus, une commis- sion spéciale du Grand Conseil a été créée pour accompagner l'expérience.	Par le direc- teur de projet au représen- tant de la di- rection et à la direction des finances, et dans les gran- des lignes au grand conseil par l'intermédiaire du conseil d'Etat.	Par le Gouverne- ment, le Comité de pilotage et des conseillers externes. (Encore à l'examen).



# expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM  
Quotidienne  
50. Particularités de  
l'expérience NPM

Contrat/structure	Valais	Berne	Saint-Gall	Solothurn	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zürich	Genève
	<p>1/Implication du Gouvernement et du Parlement</p> <p>2/Globalité de la réforme</p> <p>3/Participation volontaire des services + formation des collaborateurs</p> <p>4/Analyse des prestations généralisée à l'ensemble de l'administration avant d'entrer dans le processus de réforme</p> <p>(transparence, économies réalisées avant réforme, cf. conditions préalables)</p> <p>5/Création du Centre de Management Public chargé du pilotage opérationnel de la réforme (7 unités) et d'une délégation du Conseil d'Etat chargée du pilotage stratégique</p>	<p>Conséquences positives sur la prise en charge de détail de façon indépendante.</p> <p>L'esprit d'initiative est encouragé</p>	<p>1/La loi sur les finances publiques de 1927 prévoit l'obligation pour le canton d'avoir chaque année un budget équilibré ;</p> <p>2/ L'expérience NPM auprès de la Banque cantonale s'inscrit dans le cadre d'une privatisation partielle soumise à votation populaire.</p>		<p>Premier essai en Suisse</p>	<p>Stratégie d'introduction du NPM selon une approche pragmatique.</p>			<p>1/ Phase expérimentale durant 4 ans.</p> <p>2/ Pragmatique.</p> <p>3/ Peu ou pas de modifications légales.</p> <p>4/ Favorise la prise de responsabilités des services et dynamise l'administration (facilite l'esprit d'entreprise), accorde une plus grande autonomie aux services.</p>



# Expériences NPM en Suisse, octobre 1996



Expériences NPM Questionnaire	Coopération	Valais	Berne	Saint-Gall	Soleure	Ville de Berne	Schaffhouse	Lucerne	Zurich	Genève
51. Remarques sur l'expérience NPM			<p>Le travail de préparation est immense. Les soi-disant « conseillers » sont surtout des modernes leurs de séance. Personnel ne peut conseiller, chaque service pilote doit y travailler lui-même. Les conseillers apprennent avec nous et vendent leur expérience très cher.</p>		<p>Les conditions cadres doivent être précises ; la communication est fondamentale, l'efficacité du travail en équipe est une condition sine qua non ; conflits d'intérêts au sein de l'administration ; évolution de la pensée par structure et input à la pensée par processus et output</p>					

