

**RAPPORT N° 136** 2 juin 2004  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**relatif au projet «Introduction dans l'administra-**  
**tion cantonale, à titre expérimental, de la gestion**  
**par mandats de prestations» (GMP)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport relatif au projet «Introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations», (Gestion par mandats de prestations/GMP). A cette occasion, le Conseil d'Etat vous expose son appréciation au terme de la phase expérimentale ainsi que ses intentions concernant la suite à lui donner.

Le présent rapport s'articule comme suit:

1. Résumé
2. Introduction
3. Le projet GMP
4. L'évaluation du projet GMP
5. Appréciation du Conseil d'état
6. Mesures transitoires

## 1. RÉSUMÉ

### 1.1 Contexte et bases

Comme d'autres cantons ou la Confédération, l'Etat de Fribourg s'est intéressé dès le milieu des années 1990 aux réformes administratives découlant des concepts de la nouvelle gestion publique (NGP). Après des études d'opportunité et de faisabilité, le Grand Conseil a autorisé, par décret du 8 février 2000, l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations (GMP) pour une période débutant le 1er janvier 2001 et se terminant le 31 décembre 2004.

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation externe et la proposition du Conseil d'Etat quant à la suite à donner au projet, conformément aux dispositions du décret du 8 février 2000.

### 1.2 Objectifs de la gestion par mandats de prestations

Les 4 principaux objectifs de la GMP sont définis dans l'article 3 du décret du 8 février 2000.

Le premier objectif est «de clarifier l'action de l'Etat par une détermination rigoureuse des rôles, des prestations et des coûts», c'est-à-dire redéfinir les rôles des pouvoirs législatif et exécutif et de l'administration.

Le deuxième objectif veut «dynamiser les services publics, en leur fixant des objectifs et en leur donnant les moyens et la responsabilité de les atteindre». La responsabilisation des agents s'associe généralement à une augmentation de la motivation, qui est un facteur essentiel pour rendre l'administration plus dynamique. La contrepartie réside dans l'octroi d'une plus grande liberté de gestion pour l'unité administrative.

Le troisième objectif consiste «à promouvoir la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins». Il s'agit notamment de mettre le client/usager au centre des préoccupations.

Enfin, le quatrième objectif consiste à «favoriser une gestion axée sur l'efficacité et le moindre coût». Il s'agit de

la capacité à obtenir les résultats déterminés avec un minimum de ressources.

### 1.3 Organisation et coûts du projet

Afin de mener à bien ce programme, une organisation de projet a été instaurée sur plusieurs niveaux. Les orientations stratégiques sont assurées par un comité de pilotage (COPIL) composé de 2 conseillers d'Etat et de cadres supérieurs de l'administration alors que les orientations opérationnelles sont conduites par un comité de projet (COPRO) regroupant les chefs des unités pilotes. La coordination du projet et le lien entre les différentes instances sont assurés par la Direction du projet (DIRPRO).

Dans sa phase expérimentale, la GMP a été pratiquée par 6 unités pilotes rattachées à 3 Directions et à la Chancellerie d'Etat. Elles représentent environ 5 % des dépenses de fonctionnement de l'Etat et 6 % du total du personnel exprimé en équivalents plein-temps. Les coûts directs du projet, comprenant principalement les honoraires de la Haute Ecole de Gestion de Fribourg, qui s'est vu attribuer la direction du projet dès le mois d'août 2001, et des différents consultants ayant participé au développement et à la révision des différents instruments de la GMP ainsi qu'à l'évaluation du projet, s'élèvent au total à 1,35 millions de francs pour la période 2001–2004. Il est difficile d'estimer les coûts indirects, représentés par le développement des instruments et la mise en œuvre de la GMP par les cadres et collaborateurs des unités pilotes et des services centraux, mais ils représentent au bas mot un montant similaire à celui imputé sur le budget du projet GMP.

### 1.4 Evaluation externe du projet GMP

La mise en œuvre du projet GMP a fait l'objet d'une évaluation par des experts externes à l'administration cantonale; les principales conclusions ressortant du rapport d'évaluation sont les suivantes (le texte en italique ci-dessous est une traduction d'une partie du rapport des évaluateurs):

*Dans le cadre de l'évaluation globale, les résultats aux différents niveaux doivent être comparés aux objectifs originaux de la GMP. Cela nous [les évaluateurs] amène aux constatations suivantes:*

- *L'augmentation de la transparence (but numéro un du décret) peut être considérée comme un succès de la GMP. On a effectivement réussi, par la définition de produits et groupes de produits, les budgets globaux et la comptabilité analytique, à améliorer la vue d'ensemble sur les prestations des pilotes. L'objectif correspondant a pu être atteint dans le domaine des pilotes.*
- *On n'a pas réussi à dynamiser les services publics par la fixation d'objectifs ainsi qu'en leur donnant les moyens et la responsabilité de les atteindre (but numéro deux du décret). Les objectifs n'ont pas été utilisés comme des normes pour la conduite des services, les marges de manœuvre prévues n'ont pas été utilisées et les responsabilités n'ont pas été suffisamment déléguées. Ces éléments n'ont été mis en œuvre que dans le domaine financier, mais avec des réserves.*
- *La promotion de la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins (objectif numéro trois) n'a pas pu être examinée explicitement, car on a renoncé à une*

*analyse au niveau des prestations et des effets. On peut cependant supposer que ce niveau n'a qu'à peine fait l'objet de changement. La raison en est simple: il n'y a eu dans aucun des services des modifications substantielles de la qualité et de la quantité des prestations. Il est manifestement trop tôt pour constater de tels effets. Ils nécessitent au préalable un système de conduite et gestion cohérent travaillant avec des objectifs et des indicateurs.*

- Dans le cadre de l'évaluation, on ne peut estimer que de manière qualitative la mesure dans laquelle la GMP a mené à favoriser une gestion axée sur l'efficacité et le moindre coût (but numéro quatre du décret). Une augmentation de l'orientation vers les effets ne devrait qu'à peine avoir été atteinte au sein de l'administration, pour la simple raison que l'instrumentation nécessaire à cet effet (objectifs et indicateurs) n'a pas encore été suffisamment développée qualitativement et n'est que peu utilisée dans la pratique par les Directions, le Gouvernement et le Parlement. En ce qui concerne l'orientation vers les coûts, la GMP a obtenu un succès partiel: on a réussi à augmenter l'orientation vers les coûts au sein des services pilotes. On peut en déduire que les moyens ont aussi été engagés de manière plus consciente. Quant à savoir s'il en résulte des économies, cela reste incertain. Jusqu'à présent, la charge liée à la mise en place a de toute manière été plutôt élevée, particulièrement chez les pilotes. Une augmentation de l'efficacité ne pourrait ainsi intervenir que par l'introduction routinière de la GMP, ce qui n'est actuellement pas le cas.

*Si nous prenons en compte les objectifs de la GMP et observons sa mise en place dans son ensemble, nous arrivons à la conclusion suivante: La GMP dans le canton de Fribourg ne représente au vu de l'évaluation qu'une mise en œuvre partielle de la Nouvelle Gestion Publique au niveau des instruments de gestion financiers. Des succès ont été obtenus dans ce domaine. Une introduction dans un sens plus approfondi de la Nouvelle Gestion Publique est certes comprise dans les objectifs, mais n'a pas été mise en œuvre dans la pratique. Il manque une conception globale et étendue, ce qui a pour conséquence que trop d'éléments n'ont pas été introduits ou utilisés. De plus, il n'existe personne, ni au Parlement, ni au Gouvernement, ni dans l'Administration, ni au sein de la direction du projet, ayant la volonté et la force nécessaire pour mettre en place cette utilisation globale. La GMP est par conséquent partiellement mise en place dans le domaine financier, mais n'a pas dépassé la phase préliminaire dans d'autres domaines importants.*

### 1.5 Appréciation du Conseil d'Etat

Sur la base des résultats de l'évaluation externe et après avoir consulté les instances du projet, le Conseil d'Etat retient les aspects positifs suivants:

- la mise en œuvre du modèle actuel de GMP débouche incontestablement sur une transparence accrue des prestations;
- le modèle actuel de GMP aboutit à une approche nouvelle de la gestion des prestations de l'Etat, principalement grâce à la détermination du coût de chaque prestation ainsi que par la définition d'indicateurs complémentaires en terme de quantité et de qualité.

Toutefois, le Conseil d'Etat relève également les points faibles suivants:

- comme l'ont mentionné les évaluateurs, les objectifs fixés dans le décret n'ont pas tous été complètement atteints;
- la mise en œuvre du modèle actuel de GMP n'a concerné qu'un nombre restreint d'acteurs et d'importants secteurs de l'administration fribourgeoise (enseignement, police, justice, santé, économie, finances) n'ont pas été intégrés à l'expérimentation, certains de ces secteurs étant engagés dans d'autres projets du même type;
- à l'exception des unités pilotes, le modèle actuel de GMP n'est pas suffisamment accepté et ancré dans les principes de gestion de l'administration fribourgeoise pour permettre à court terme une introduction généralisée de la GMP.

Par conséquent, le Conseil d'Etat pense que, malgré les aspects positifs soulevés par l'évaluation du projet, les circonstances du déploiement du projet «Introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations» n'ont pas permis une expérimentation suffisamment solide de l'ensemble de la GMP, certains éléments essentiels n'ayant pas été testés.

L'intention du Conseil d'Etat est par conséquent d'adapter le modèle de GMP en éliminant les principaux défauts constatés lors de la période expérimentale et de déterminer les conditions de son déploiement dans le cadre des projets de modernisation de l'administration cantonale, notamment l'application des dispositions de la LOCEA qui ont trait à la gestion des prestations. Ce modèle pragmatique de GMP s'articulerait sur trois niveaux.

- Le premier niveau consiste à procéder, en principe pour toute l'administration cantonale, à une analyse des prestations aboutissant à la constitution d'un catalogue de prestations propres à chaque unité administrative, avec la possibilité d'agréger ces différents catalogues de prestations afin d'obtenir une vision globale des prestations fournies. Ce premier niveau permettra au Conseil d'Etat de décider ou proposer d'abord le maintien, la réduction, la suppression ou l'externalisation des prestations.
- Le deuxième niveau représente une gestion annuelle par prestation, par le paramétrage d'une comptabilité analytique sur la base du catalogue de prestations, permettant ainsi à une unité administrative de définir et de gérer un budget annuel par prestation et groupe de prestations en déterminant les charges et les revenus, les coûts complets et le degré de couverture des coûts.
- Le troisième niveau représente le passage à la gestion par mandats de prestations en application de l'article 59 LOCEA, qui stipule que «Le Conseil d'Etat peut octroyer des mandats de prestations à des unités administratives déterminées».

Le Conseil d'Etat retient cette démarche pour plusieurs raisons. Premièrement, elle associe et intègre plusieurs lois ou projets qui tendent vers la gestion des prestations de l'administration. Ensuite, cette démarche profite de l'expérimentation GMP. Les outils et concepts de gestion qui ont fait leurs preuves (comptabilité analytique, saisie des temps, controlling etc.) peuvent être judicieusement intégrés dans un tel modèle de gestion. Finalement, les unités pilotes qui ont œuvré pendant plusieurs années au service du projet GMP pourront, si elles le désirent, être

placées sous le régime de l'article 59 LOCEA, étant entendu que le projet GMP doit être encore adapté.

Afin de permettre aux 6 unités pilotes de continuer à pratiquer la GMP durant l'adaptation du modèle, le Conseil d'Etat propose de prolonger le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations, expirant le 31 décembre 2004, jusqu'à la fin de la législature en cours, soit jusqu'au 31 décembre 2006.

## 2. INTRODUCTION

Comme d'autres cantons ou la Confédération, l'Etat de Fribourg s'est intéressé dès le milieu des années 1990 aux réformes administratives découlant des concepts de la nouvelle gestion publique (NGP). Après des études d'opportunité et de faisabilité, une phase expérimentale de mise en œuvre de la gestion par mandats de prestations a débuté le 1er janvier 2001 et prendra fin le 31 décembre 2004.

Conformément aux dispositions de l'article 3 al. 4 du décret du 8 février 2000 relatif à l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations, le Conseil d'Etat a fait procéder, par l'entremise du Comité de pilotage du projet, à une évaluation externe de la mise en œuvre de la GMP<sup>1</sup>. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation externe et la proposition du Conseil d'Etat quant à la suite à donner au projet.

Après un rappel des principales caractéristiques du projet dans le chapitre 2, le chapitre 3 présente les constatations des évaluateurs externes au sujet de la phase expérimentale ainsi que leurs recommandations quant à une éventuelle suite à donner au projet. Le chapitre 4 présente l'appréciation du Conseil d'Etat sur la phase expérimentale et ses lignes directrices pour l'avenir de la GMP à l'Etat de Fribourg. Enfin, le chapitre 5 fait état des mesures transitoires à mettre en œuvre dans l'optique d'une poursuite de l'expérience.

## 3. LE PROJET GMP

### 3.1 La naissance du projet

Le Conseil d'Etat s'est penché dès le milieu des années 1990 sur différents modèles de réformes administratives et structurelles, un rapport<sup>2</sup> daté du 24 octobre 1995 faisant pour la première fois mention des intentions du Conseil d'Etat en matière de nouvelle gestion publique (NGP). Le Grand Conseil ayant pris acte de ce rapport, le Conseil d'Etat a pu approfondir sa réflexion en présentant en 1996 le rapport détaillé d'un expert externe sur la NGP<sup>3</sup>. Ce rapport exposait les concepts clés de la NGP, les phases principales d'une mise en œuvre ainsi que l'organisation nécessaire à son déploiement. Le concept

de nouvelle gestion publique a été adopté par le Conseil d'Etat en 1997 et inscrit dans un programme de réformes administratives et institutionnelles faisant partie du programme gouvernemental de législature 1997–2001. La mise en place des différentes instances (voir 3.3 L'organisation du projet) permit de poursuivre la démarche.

En date du 8 février 2000, le Grand Conseil a autorisé, par voie de décret, l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations (GMP). Ce décret est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et expirera le 31 décembre 2004. Le projet s'est ainsi concentré sur une mise en œuvre de la gestion par mandats de prestations, une démarche parmi les nombreuses mesures prônées par la nouvelle gestion publique, ce qui explique également le changement de l'acronyme de NGP en GMP.

L'intitulé du décret indique qu'il s'agit d'un projet expérimental, ce qui est corroboré par l'article 21 qui précise que «Les décisions prises dans le cadre du projet doivent, lorsqu'elles dérogent au régime ordinaire, être limitées à la phase expérimentale et ne pas entraîner d'effets irréversibles». Ainsi, chaque nouvelle réglementation nécessaire au déploiement du modèle de GMP a été établie sous la forme d'un arrêté et s'éteindra en même temps que le décret; cela concerne les règles de gestion financière<sup>4</sup> et la gestion du personnel<sup>5</sup>.

Les mandats de prestations de quatre unités pilotes, portant sur les années 2001 à 2004 ont été adoptés en automne 2000 par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil a adopté ensuite les budgets relatifs pour l'année 2001. Deux autres mandats de prestations, s'étalant sur les années 2002 à 2004, ont été adoptés par le Conseil d'Etat à l'automne 2001. Le Grand Conseil a alors adopté, dans le cadre de la procédure ordinaire, les budgets par produits et groupes de produits des 6 unités pilotes pour l'année 2002 et a répété l'opération pour les années 2003 et 2004. En parallèle, un concept de controlling a été approuvé par le Conseil d'Etat, permettant aux unités de mettre en œuvre cet instrument de suivi dès l'année 2002. Depuis lors, les unités rapportent 3 fois par année l'atteinte de leurs objectifs en termes financiers ainsi qu'au niveau des prestations.

### 3.2 Les objectifs du projet

Les 4 principaux objectifs de la GMP sont définis dans l'article 3 du décret du 8 février 2000.

Le premier objectif est «de clarifier l'action de l'Etat par une détermination rigoureuse des rôles, des prestations et des coûts». Selon le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de décret<sup>6</sup>, déterminer rigoureusement les rôles signifie qu'il faut redéfinir les rôles des pouvoirs législatif et exécutif et de l'administration. Le Grand Conseil doit piloter l'Etat en concentrant son action sur les objectifs politiques et sur le contrôle de leur mise en

<sup>1</sup> Le décret faisant référence à la gestion par mandats de prestations et afin d'être conforme à ses objectifs, la dénomination du projet a évolué en GMP (gestion par mandats de prestations) plutôt que NGP (nouvelle gestion publique).

<sup>2</sup> Rapport N° 291 relatif aux réformes administratives et structurelles entreprises ou envisagées par l'Etat de Fribourg (nouvelle gestion publique)

<sup>3</sup> Rapport N° 361 du 22 octobre 1996 relatif aux réformes administratives et structurelles envisagées par l'Etat de Fribourg (nouvelle gestion publique: NGP)

<sup>4</sup> Arrêté du 11 juillet 2000 relatif aux règles de gestion financière des unités administratives appliquant, à titre expérimental, la gestion par mandats de prestations

<sup>5</sup> Arrêté du 10 juillet 2001 relatif à la gestion du personnel des unités administratives qui appliquent, à titre expérimental, la gestion par mandats de prestations

<sup>6</sup> Message N° 179 accompagnant le projet de décret concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations

œuvre; cela implique une évolution du système de gestion. Il s'agit tout d'abord de changer le modèle de gestion traditionnel consistant à fixer poste par poste les montants des dépenses de l'Etat et de ses services, puis à s'assurer de la conformité des dépenses effectuées. Ensuite, le Conseil d'Etat doit traduire en politiques sectorielles les objectifs politiques. La GMP doit par conséquent formaliser un nouveau type de relation entre le pouvoir exécutif et l'administration. Finalement, c'est en se basant sur le mandat de prestations que l'administration s'engage à fournir des prestations mesurables en terme de quantité, de qualité et de coûts. Pour assurer la transparence et le contrôle, l'administration établit des rapports périodiques sur la production des prestations convenues. L'objectif est de fournir au Grand Conseil les instruments qui permettent de formuler clairement les résultats qu'il attend de l'action de l'Etat, ainsi que les instruments permettant la vérification de l'atteinte des objectifs fixés.

Le deuxième objectif contenu dans l'article 3 du décret veut «dynamiser les services publics, en leur fixant des objectifs et en leur donnant les moyens et la responsabilité de les atteindre». Le postulat de base est que la responsabilisation des agents s'associe généralement à une augmentation de la motivation, qui est un facteur essentiel pour rendre l'administration plus dynamique. La contrepartie réside dans l'octroi d'une plus grande liberté de gestion pour l'unité administrative.

Le troisième objectif consiste «à promouvoir la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins». Il s'agit notamment de mettre le client/usager au centre des préoccupations. En effet, avec l'apparition des nouvelles technologies de l'information, le citoyen est devenu plus critique vis-à-vis des prestations livrées par l'administration.

Enfin, le quatrième objectif consiste à «favoriser une gestion axée sur l'efficacité et le moindre coût». Il s'agit de la capacité à obtenir les résultats déterminés avec le minimum de ressources. La volonté du Conseil d'Etat a cependant toujours été claire, le message spécifiant que «la phase expérimentale n'aura pas comme effet marquant la réalisation d'économies dans les unités pilotes».

### 3.3 L'organisation du projet

Afin de mener à bien ce programme, une organisation de projet a été instaurée sur plusieurs niveaux. Les orientations stratégiques sont assurées par un comité de pilotage (COPIL) et les orientations opérationnelles sont conduites par un comité de projet (COPRO). La coordination du projet et le lien entre les différentes instances sont assurés par la Direction du projet (DIRPRO).

#### 3.3.1 Le Comité de pilotage

Le Comité de pilotage a été nommé dès les premières étapes du projet par le Conseil d'Etat pour assurer l'avancement et le suivi du projet n° 4 des réformes administratives et institutionnelles 1997–2001; il s'est notamment chargé de la rédaction du décret du 8 février 2000 concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations. Sa composition a été modifiée au gré des changements à la tête des instances représentées et par l'arrivée de nouvelles personnes.

Le COPIL se compose de:

- M. Claude Lässer, conseiller d'Etat, président du comité de pilotage;
- M. Urs Schwaller, conseiller d'Etat, vice-président du comité de pilotage;
- M. Beat Renz, secrétaire général, Direction de la sécurité et de la justice (DSJ);
- M. Daniel Berset, trésorier d'Etat, Administration des finances (AFin);
- M. Roland Marro, directeur du Service de l'informatique et des télécommunications (SITel);
- M. Markus Hayoz, chef du Service du personnel et d'organisation (SPO) (depuis le 8 mai 2000);
- M. Gérald Faoro, chef du Service du cadastre et de la géomatique (SCG), représentant de l'Association des magistrats et des cadres supérieurs (AMCS);
- M. Pascal Aeby, conseiller économique de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC);
- M. Jean Queloz, président de la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg (FEDE).

Le COPIL se rencontre pour fixer les grandes orientations du projet, pour demander l'exécution de différents travaux, solliciter l'établissement des différents rapports et pour prendre position sur les différentes options présentées.

#### 3.3.2 Le Comité de projet

Le COPRO se compose des chefs de chacune des unités pilotes, à savoir:

- M. Christian Brique, chef du service d'achat du matériel et des imprimés (SAMI);
- M. Claude Castella, chef du service des biens culturels (SBC);
- M. Marc Chassot, chef du service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA);
- M. Francis Egger, directeur de l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG);
- M. Walter Schwab, chef du service des forêts et de la faune (SFF);
- M. Claude Morzier, ingénieur cantonal, chef du service des ponts et chaussées (SPC);
- M. Charles-Henri Lang, architecte cantonal, chef du service des bâtiments (SBat).

Le COPRO est conduit par le chef du projet GMP. Le COPRO fait appliquer auprès des services pilotes les concepts adoptés par le COPIL. Il est donc le lien entre le niveau opérationnel constitué par l'ensemble des collaborateurs et le niveau stratégique du COPIL, en rapportant à ce dernier, en général par l'intermédiaire de la DIRPRO, les résultats de la mise en œuvre des différents modèles.

#### 3.3.3 La Direction du projet GMP

La DIRPRO est actuellement composée du chef du projet et de son assistant. La DIRPRO prend part à toutes les séances du COPIL et du COPRO. Elle est chargée de l'organisation des séances, de la logistique, de l'établissement des procès-verbaux ainsi que d'assurer l'exécution

des différents travaux mandatés par le COPIL. La DIRPRO prodigue également des conseils pour la mise en œuvre des modèles auprès des unités pilotes. Suite au départ à la retraite de l'ancien chef de projet, la Direction du projet a été attribuée sous forme de mandat à la Haute école de gestion (HEG) de Fribourg, et ce jusqu'à la fin de la phase expérimentale le 31.12.04. La DIRPRO a également sollicité l'appui de consultants externes dans la phase de développement du projet et pour la révision des mandats de prestations.

### 3.4 L'ampleur du projet

Les services de l'administration intéressés à mettre en œuvre les principes de la GMP se sont annoncés à la direction du projet qui, après des visites et une évaluation, a formulé une proposition au Conseil d'Etat<sup>1</sup>. Les principaux critères de choix portaient sur une réelle volonté de tout le personnel ainsi que sur un soutien et un engagement des cadres à vouloir réaliser une gestion par prestation.

#### 3.4.1 Nombre d'unités

Le Conseil d'Etat a désigné les 9 unités pilotes pouvant participer au projet GMP. A la fin de la phase d'analyse des prestations, 2 unités ont concentré leurs efforts sur d'autres projets d'envergure. La phase expérimentale démarra donc le premier janvier 2001 avec 7 unités pilotes. Les mandats de prestations de 4 unités ont porté sur la période 2001–2004, ceux de 2 autres unités sur les années 2002 à 2004, alors que la dernière unité a dû renoncer à participer pleinement à la phase pilote en raison de problème de disponibilité.

#### 3.4.2 Portée du projet

Le nombre de postes équivalents plein-temps (EPT) rattachés aux unités pilotes s'élève à environ 493 sur un total de 8025 EPT pour l'ensemble de l'administration cantonale (2003), soit 6,13 %. Trois unités pilotes sont relativement petites (moins de 30 EPT), puisqu'elles représentent environ 0,58 % du total du personnel administratif, alors que les 3 grandes unités pilotes (plus de 100 EPT) comprennent environ 5,56 % du personnel.

Selon les comptes 2003, les charges de fonctionnement des unités pilotes se montent à 117,9 millions de francs pour des recettes de 53,4 millions de francs. Les dépenses de fonctionnement de l'ensemble de l'Etat de Fribourg s'élèvent à 2259 millions de francs, alors que ses recettes représentent 2323 millions de francs. La part des unités pilotes représente par conséquent 5,22 % resp. 2,3 % de la totalité de l'administration cantonale.

Ces différents éléments attestent bien de la dimension limitée du projet. Il y a lieu d'ajouter à cela que seules trois des 7 Directions ainsi que la Chancellerie sont concernées directement par le projet au travers de la participation d'unités administratives subordonnées ou rattachées administrativement (1 unité pour la Chancellerie d'Etat, 2 unités pour la Direction de l'Instruction publique, de la culture et du sport, 2 unités pour la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, 1 unité pour la Direc-

tion de l'aménagement, de l'environnement et des constructions).

### 3.5 Les coûts de la phase expérimentale 2001–2004

Les coûts de la phase expérimentale peuvent être répartis en deux groupes: d'une part les coûts émergeant au budget du projet GMP (compte GENE 318.077); d'autre part les coûts résultant du développement et de la gestion des instruments, ceux engendrés par la charge de travail des cadres et collaborateurs des unités pilotes et ceux induits par la participation aux différentes séances.

#### 3.5.1 Les coûts émergeant au budget du projet

La majeure partie de ces coûts est représentée par des prestations de tiers, la gestion opérationnelle du projet ayant été confiée sous forme de mandat à la Haute école de gestion depuis le 1<sup>er</sup> août 2001; divers mandats d'audit et d'évaluation ont également été accomplis par des tiers. Les coûts pour la phase expérimentale 2001–2004 s'élèvent au total à 1,35 millions de francs, soit environ 0,34 million de francs par an.

#### 3.5.2 Les autres coûts

Le développement des instruments a été assuré par la Direction du projet en collaboration avec les services centraux, notamment l'Administration des finances (AFin), le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) et le Service du personnel et d'organisation (SPO). En ce qui concerne les cadres et collaborateurs des unités pilotes et des services centraux, les tâches qu'ils ont assumées dans le cadre de la mise en œuvre de la GMP l'ont été au détriment d'autres activités; aucun recrutement supplémentaire n'a ainsi été consenti pour la GMP en tant que telle, mais les priorités de certains cadres et collaborateurs des unités pilotes ont dû être redéfinies. Quant au COPIL, il s'est réuni en moyenne 4 fois par an, alors que le nombre de séances annuelles du Groupe de travail Controlling était de 3. Il est difficile de quantifier les coûts «indirects» engendrés par la GMP, mais ils représentent au bas mot un montant similaire à celui imputé sur le budget du projet GMP.

### 3.6 Les outils de la GMP

#### 3.6.1 Le mandat de prestations

Le mandat de prestations est un contrat entre l'unité administrative et le Conseil d'Etat définissant pour 4 ans les objectifs assignés à l'unité et les moyens dont elle dispose pour les atteindre. Le mandat de prestations comprend par conséquent des éléments relatifs aux prestations (objectifs et indicateurs de quantité, de qualité, de satisfaction) et au budget attribué à chacune de ces prestations. Sa première partie présente la mission de l'unité assortie des principales bases légales régissant son activité. La deuxième partie décrit le catalogue des prestations, décliné sous la forme de produits et de groupes de produits, ainsi que l'objectif stratégique lié à chaque groupe de produits. La troisième partie présente les moyens financiers accordés annuellement à l'unité pour l'atteinte des objectifs fixés par prestation. Enfin, la quatrième partie comprend le détail de la mission, des destinataires, des objectifs et des indicateurs annuels pour chacune des prestations.

<sup>1</sup> Message N° 179 accompagnant le projet de décret concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations

### 3.6.2 Le catalogue des prestations

Le catalogue de prestation offre une vue synthétique de l'ensemble des prestations fournies par une unité administrative. Le modèle de déclinaison des prestations proposé par la Direction du projet GMP s'établit selon une série de réflexions successives partant de la mission de l'unité:

- la première étape consiste à définir clairement la mission de l'unité. Celle-ci se décline principalement à partir des bases légales qui régissent l'activité de l'unité administrative;
- une fois la mission de l'unité administrative clairement définie et validée, il est possible de déterminer les principaux axes d'intervention devant servir la mission de l'unité, en répondant à la question suivante: quelles sont globalement les orientations à développer afin de remplir la mission de l'unité ? Généralement, l'unité administrative disposera de 2 à 5 orientations;
- pour chacun des axes d'intervention déterminés, la méthode se poursuit par la détermination des résultats globaux que l'unité veut atteindre;
- lorsque les résultats globaux sont définis, il est possible de décliner les réalisations à concrétiser par l'ensemble des intervenants de l'unité;
- l'étape suivante consiste à déterminer pour chaque prestation les indicateurs devant rendre compte du volume, de la qualité ou de l'efficacité de la production des prestations déployées. Ces indicateurs permettent de voir dans quelle mesure les objectifs sont atteints;
- la dernière étape consiste à discerner certaines conditions critiques ou facteurs sur lesquels l'unité n'a que peu de contrôle, mais qui peuvent influencer l'atteinte des objectifs fixés.

Cette réflexion aboutit à l'établissement d'un catalogue de produits et groupes de produits permettant une vue synoptique de l'ensemble des prestations et des préoccupations de gestion nécessaires à la bonne marche de l'unité administrative.

### 3.6.3 La comptabilité analytique

Le concept fribourgeois de GMP s'appuie fortement sur la comptabilité analytique, dont le concept a été développé conjointement par la DIRPRO et l'AFin, et adopté par le Conseil d'Etat<sup>1</sup>. Le logiciel SAP R/3 est au cœur de cette gestion, permettant d'intégrer totalement la comptabilité financière et la comptabilité analytique; ceci représente un avantage non-négligeable en termes d'efficacité, les opérations passées dans la comptabilité financière étant automatiquement reportées dans la comptabilité analytique. Le concept de comptabilité analytique prévu à l'article 20 du décret est basé sur la méthode des coûts complets, ce qui signifie que l'ensemble des coûts est imputé sur les prestations. La comptabilité analytique de chaque unité n'intègre que ses charges de fonctionnement, ce qui sous-entend que les charges du compte des investissements ne sont pas incluses. A partir de son compte de fonctionnement, l'unité administrative soustrait certaines charges qui doivent être exclues du domaine GMP pour définir ce qui est appelé le compte de fonctionnement GMP. A partir de là, divers ajustements

sont effectués pour arriver au compte de fonctionnement ajusté GMP. Ces différentes exclusions et différents ajustements sont expliqués ci-après:

- Les exclusions: certaines subventions sont exclues du compte de fonctionnement ajusté GMP, l'objectif étant d'éviter les fluctuations du coût des prestations qui seraient dues à l'octroi de subventions différant d'année en année en fonction des finances de l'Etat. En fait, les subventions qui sont exclues du domaine GMP ne sont pas considérées comme des dépenses de fonctionnement, mais plutôt comme de véritables allocations. L'autre raison qui milite en faveur de l'exclusion de ces subventions réside dans le fait que les montants alloués aux subventions ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont prévues, alors que la règle de base de la GMP est de ne pas effectuer de contrôle par rubrique budgétaire (nature comptable).
- Les ajustements I: les coûts transversaux font partie des ajustements et s'intègrent dans le compte de fonctionnement ajusté GMP. Il s'agit des coûts de fonctionnement des services centraux de l'administration fribourgeoise (par exemple le Service du personnel et de l'organisation) qui ne sont pas imputés dans le compte financier des unités pilotes. Ces coûts sont imputés à chaque unité pilote en fonction d'une clé de répartition définie par chacune des unités centrales. Ainsi, les unités pilotes se voient imputer des coûts transversaux en fonction de leur consommation en «services centraux».
- Les ajustements II: les amortissements pour biens de moindre valeur (BMV) sont également des ajustements qui s'intègrent dans le compte de fonctionnement ajusté GMP. Il s'agit de biens dont la valeur d'acquisition est comprise entre 20 000 et 250 000 francs et dont la durée de vie est supérieure à une année. Alors que dans le compte financier, les BMV sont amortis en une fois, généralement l'année de leur acquisition, la comptabilité analytique permet de les amortir en fonction de la durée de vie de l'objet. L'objectif est de charger régulièrement le coût de l'amortissement sur les prestations et d'éviter ainsi, que lors de l'achat d'un BMV, le coût d'une prestation n'augmente subitement, ce qui empêcherait le gestionnaire d'effectuer une comparaison du coût d'une prestation d'une année à l'autre.
- Les ajustements III: le calcul du coût complet du modèle fribourgeois intègre également des coûts financiers pour les besoins en trésorerie de l'unité administrative. Il s'agit d'une charge d'intérêt de 4,5 %, calculé sur la moyenne des besoins en trésorerie pendant une année. A noter que lors de la définition des besoins en trésorerie les coûts transversaux imputés par les services centraux sont inclus.

La comptabilité analytique est l'instrument opérationnel qui permet d'atteindre une meilleure transparence des coûts par leur ventilation sur les produits selon des critères objectifs. Ces données analytiques permettent d'apprécier la production de prestations non seulement sous l'angle de leur conformité mais également sous l'angle de l'efficacité et constituent les conditions préalables à une administration axée sur les prestations. Hormis pour les règles stipulées dans l'arrêté relatif aux règles financières, les unités pilotes GMP sont toujours assujetties à la loi sur les finances de l'Etat. Par conséquent, le budget

<sup>1</sup> Concept de comptabilité analytique du 2 août 2000

et les comptes financiers existent parallèlement à la comptabilité analytique qui ne représente donc pas un substitut mais bien un complément à la comptabilité financière.

### 3.6.4 Le budget GMP

Le budget GMP est un document qui intègre les éléments comptables et les éléments de gestion opérationnelle indispensables à la GMP; sa structure est comparable à celle du mandat de prestations. Sa première partie présente un rappel de la mission de l'unité et des principales bases légales. La deuxième partie décrit le catalogue des prestations et les objectifs stratégiques. La troisième partie présente le budget annuel de l'unité, qui est comparé avec le budget de l'année précédente et les derniers comptes établis; il comporte une explication du passage du budget traditionnel par natures de comptes au budget analytique et les soldes par produit. Enfin, la quatrième partie présente la mission, les destinataires, les objectifs, les indicateurs et le budget de chacune des prestations.

### 3.6.5 Le controlling

Tous les travaux nécessaires au controlling se basent sur le concept de controlling des unités administratives appliquant, à titre expérimental, la gestion par mandats de prestations du 31 mai 2001, approuvé par le Conseil d'Etat le 6 juin 2001.

Dans la philosophie de la GMP, le controlling est également un instrument incontournable. En recevant plus d'autonomie de gestion, les unités pilotes acceptent en contrepartie de rendre des comptes plus fréquemment en effectuant un suivi et un contrôle de l'exécution des prestations. Elles doivent donc établir un reporting périodique sous la forme d'un rapport standardisé qui permet de suivre l'évolution de la production des prestations. Actuellement, il est établi 3 fois par année, le 30 avril, le 31 août et le 31 décembre.

Les résultats du controlling, qui traitent des coûts et des recettes par groupes de prestations et prestations, sont fournis par la comptabilité analytique extraite de SAP/R3. Ainsi, le gestionnaire a la possibilité de suivre l'évolution financière et peut informer sa hiérarchie des éléments de gestion pertinents. Le controlling a un caractère dynamique et permet la prise de mesures correctives préventives. Mais il ne s'arrête pas uniquement sur les aspects financiers. Il porte également sur le contrôle de la quantité et la qualité des prestations produites ainsi que sur l'utilisation des ressources humaines. Ainsi, chaque reporting permet de fournir les informations de pilotage suivantes:

- les écarts par produit et groupe de produits entre les objectifs fixés dans le budget annuel et les prévisions pour la fin de l'année;
- l'analyse des écarts qui permet d'appréhender correctement les raisons des différences relevées;
- la proposition de mesures correctives à appliquer suite à une analyse critique des écarts.

La détermination des écarts peut s'effectuer simplement en comparant, à chaque période de contrôle, des données réelles avec celles préalablement budgétisées. Le concept de controlling de l'Etat de Fribourg dynamise cette formule en obligeant le gestionnaire à établir une prévision pour la fin de l'année, puis à la comparer au budget qui était fixé. Pour arriver à ce résultat, il est demandé à

chaque responsable de prestations de définir l'écart qui devrait apparaître en fin d'année par rapport au budget qu'il a déterminé en début de l'année. Les projections effectuées permettent de tenir compte des résultats réels obtenus ainsi que des variations saisonnières.

Les résultats fournis par le controlling de la fin de l'année servent également de base à l'élaboration des comptes annuels de l'unité administrative. Les tableaux de bord donnent les résultats sur l'utilisation des crédits, soit les soldes des groupes de produits et des produits. Tout comme le controlling, les comptes de l'unité administrative ne portent plus sur le respect des budgets par natures comptables de la comptabilité financière, mais sur les résultats globaux des produits et groupes de produits et l'atteinte des objectifs fixés.

Un groupe de travail, formé de représentants de l'Administration des finances, du Service du personnel et d'organisation, des Directions concernées et de la DIRPRO examine les rapports de controlling des unités pilotes GMP et rend compte au Conseil d'Etat.

## 4. L'ÉVALUATION DU PROJET GMP

### 4.1 Démarche de l'évaluation

En application de l'article 4 al. 3 du décret du 8 février 2000, le Conseil d'Etat, par l'entremise du COPIL GMP, a fait procéder à une évaluation du projet. Afin d'assurer une appréciation indépendante et objective de la mise en œuvre du projet, le COPIL GMP a mandaté, après un appel d'offres, des évaluateurs externes provenant des milieux scientifiques et universitaires, à savoir la société Interface - Institut für Politikstudien de Lucerne, représentée par M. Stefan Rieder, et le Centre de compétence en gestion publique de l'Université de Berne, représenté par M. Adrian Ritz. MM. Rieder et Ritz disposent d'une grande expérience en matière d'évaluation de projets de nouvelle gestion publique; ils ont notamment participé à l'évaluation intermédiaire de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) de la Confédération ainsi qu'à celle des projets valaisan et soleurois de NGP.

Les objectifs posés aux évaluateurs par le COPIL GMP étaient les suivants:

- évaluer la mise en œuvre de la GMP selon les buts formulés dans le décret;
- analyser la fonctionnalité et la mise en œuvre des instruments GMP (mandats de prestations, budgets par produits et groupes de produits, controlling, système d'indicateurs);
- étudier l'influence de la GMP sur les relations entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les services unités pilotes;
- définir les effets de la GMP par rapport aux cultures de conduite et d'entreprise au sein des unités pilotes;
- présenter des propositions pour la suite du projet.

Le démarrage de l'évaluation a été donné en mars 2003. En septembre 2003, les premiers résultats intermédiaires ont été présentés par les évaluateurs. Un deuxième atelier s'est tenu en novembre 2003 et le rapport final a été transmis en décembre 2003.

## 4.2 Principales constatations des évaluateurs externes

La traduction des chapitres 9 et 10 du rapport des évaluateurs externes, présentant respectivement l'évaluation globale et les perspectives de développement de la GMP à l'Etat de Fribourg, est retranscrite ici dans son intégralité; ces propos n'engagent que les évaluateurs externes.

### 9. ÉVALUATION GLOBALE

Nous organisons notre évaluation globale en cinq parties: en analogie avec le modèle d'évaluation utilisé, nous effectuons une évaluation de la mise en œuvre de la GMP aux niveaux du Parlement, du Gouvernement, des responsables des services et des collaborateurs. Indépendamment de cela, nous présentons notre jugement de la conception comme elle a été discutée de manière détaillée dans le chapitre 8.

#### **Evaluation de la mise en œuvre de la GMP au niveau du Parlement**

Les instruments de la GMP n'ont qu'à peine été expérimentés au sein du Parlement. Toutefois, la Commission des finances et de gestion s'occupe des budgets par groupes de produits dans le cadre de la procédure budgétaire et prend connaissance des rapports de controlling. Par contre, ces deux instruments sont peu utilisés pour le pilotage et le contrôle. Aucune discussion concernant les objectifs, les indicateurs, les produits et les groupes de produits n'a jusqu'à présent eu lieu au sein du Grand Conseil. Cette constatation est à relativiser dans la mesure où le Parlement, au dire des personnes interrogées, n'intervient que très rarement de manière active dans le budget. L'utilisation de la GMP se déroule ainsi dans le cadre traditionnel du travail parlementaire.

Seule une partie de la Commission connaît suffisamment bien le projet GMP. La majorité du Grand Conseil ne connaît pas le projet et ne dispose vraisemblablement pas des connaissances nécessaires pour l'utilisation des instruments, notamment en ce qui concerne les indicateurs financiers.

Il n'est par conséquent guère étonnant que la relation entre le Gouvernement et le Parlement n'ait que peu changé suite à l'introduction de la GMP. Aucun déplacement des compétences ou de l'influence entre ces deux niveaux étatiques n'est à constater. La relation entre le Parlement (Commission) et les services-pilotes ne s'est pas non plus modifiée en comparaison aux autres unités administratives.

Le seul effet de la GMP au niveau du Parlement consiste en une meilleure information des membres de la Commission des finances et de gestion. Les budgets par groupes de produits fournissent des informations supplémentaires, ce qui accroît la transparence de l'action de l'administration.

#### **Evaluation de la mise en œuvre de la GMP au niveau du Gouvernement**

Le Gouvernement prend connaissance des instruments de la GMP dans le cadre de la procédure budgétaire. Il dispose avec le budget par groupes de produits et le controlling de deux instruments élaborés systématiquement et développés de manière consistante.

L'utilisation de ces instruments est cependant très limitée. Le Gouvernement n'intervient – avec l'appui de la GMP – dans les tâches des services-pilotes que pour les questions financières (reports de crédits) et à la suite de commentaires du Groupe controlling. Cela n'est en général que rarement le cas. La raison de cette utilisation peu importante de la GMP au niveau du Gouvernement réside dans le fait que seule une partie des Directions dispose d'un service GMP, que le départementalisme est ancré très profondément et que les pilotes représentent de par leur volume un poids trop peu important comparé à celui des services gérés de manière traditionnelle.

Le projet GMP a démarré en 1997 parmi 5 projets de réforme. De par son volume, sa signification n'est pas très grande et ses objectifs sont apparemment définis de manière distincte: D'une part, il s'agit officiellement de tester des nouveaux instruments. D'autre part, la Direction des finances spécialement pousse à la formulation d'objectifs d'économie clairs. Du fait de sa genèse et de sa mise en œuvre pratique, la GMP n'a jamais eu une signification importante pour le Gouvernement. Ceci expliquerait pourquoi le Conseil d'Etat ne s'est jamais posé en promoteur du projet. Cela se serait avéré indispensable, seul un soutien clair du Gouvernement permet à une réforme nécessitant des changements aux niveaux du Parlement, du Gouvernement et de l'Administration d'être expérimentée sérieusement. Comme ce soutien a manqué, la GMP n'a en partie pas été considérée sérieusement. La motivation, en particulier auprès d'une partie des services-pilotes, a diminué. L'essai pilote n'a pas été mis en œuvre de manière conséquente, des éléments importants de la GMP (par exemple l'expérimentation de marges de manœuvre plus importantes, la gestion par les objectifs etc.) n'ont en réalité qu'à peine été testés.

#### **Evaluation de la mise en œuvre de la GMP aux niveaux des Directions et des responsables des services-pilotes**

La GMP est un projet qui se concentre principalement sur l'introduction de nouveaux instruments de gestion financière au sein du triangle entre les services-pilotes, les Directions concernées et l'Administration des finances. La GMP est couronnée de succès dans cet environnement. Avec la mise en place d'un système de saisie des temps cohérent et d'une comptabilité analytique, on a réussi à mettre à disposition des cadres des services, des Directions et de l'Administration des finances un nouvel instrument de gestion. La transparence et les informations sur les prestations et les coûts ont augmenté. Tous les acteurs interrogés, y compris le Gouvernement et le Parlement, ne veulent à l'avenir plus se passer de ces nouveaux instruments.

Comparés aux instruments de pilotage financiers, les outils de direction au niveau du personnel et du développement de l'organisation n'ont pas dépassé un stade préliminaire. Dès le début, il a manqué un concept décrivant comment et dans quelle mesure la GMP devait avoir des effets sur les collaborateurs. Il s'agit là d'une des principales lacunes du projet dans son ensemble.

Au vu de l'évolution du projet, il est logique que la GMP se soit prioritairement limitée à des changements au niveau des marges de manœuvre financières et à l'établissement de nouveaux instruments financiers. On n'a testé que de manière restreinte à quoi une gestion au moyen d'objectifs et de budgets par groupes de produits pouvait



ressembler en pratique. On n'a pas expérimenté de nouvelle répartition des tâches entre les services, les Directions, les services centraux et le Gouvernement. En réalité, la mise en œuvre de la GMP au niveau des responsables des services s'est limitée à l'apport de nouveaux instruments financiers et à l'utilisation de nouvelles marges de manœuvre restreintes dans le domaine financier.

Au vu de l'évaluation, cette constatation s'explique principalement par l'insuffisance de collaboration observée dans beaucoup de domaines entre les services-pilotes, les Directions et les services centraux:

- Premièrement, il faut retenir que les compétences des pilotes dans les domaines financier et du personnel n'ont jamais été clairement fixées, communiquées et mises en œuvre, et ce malgré l'existence des arrêtés du Conseil d'Etat correspondants. La mise en œuvre des marges de manœuvres financières a par la suite été marquée par de fausses attentes du côté des pilotes couplées à une méfiance de l'Administration des finances vis-à-vis des libertés financières. Les marges de manœuvres dans le domaine du personnel n'ont jamais été mises en œuvre.
- Avec le recul, l'intégration des services centraux (Administration des finances et Service du personnel et d'organisation) doit être considérée comme non réussie. L'Administration des finances a cependant été étroitement intégrée au projet sur certains points. Cela a également conduit au développement avec succès des instruments nécessaires (Introduction des bases informatiques pour la comptabilité analytique, développement du controlling etc.). L'Administration de finances reste cependant considérée (à tort ou à raison, la question reste ouverte) comme une critique et un frein au projet, ce qui a fortement nui au développement de la réforme. En ce qui concerne le Service du personnel, la situation est encore plus marquée: il n'a que peu été impliqué dans le projet. En conséquence, le développement de certains instruments n'a pas avancé.
- Avec le temps, la direction du projet a été placée à l'extérieur de l'Administration, à la Haute École de Gestion. Cette démarche peut également bien se comprendre et se concevoir avec le recul. La conséquence de ce développement réside cependant dans le fait que la direction du projet ne peut compter sur aucune représentation forte au sein de l'Administration et qu'elle ne dispose d'aucun moyen pour faire avancer une mise en œuvre plus globale de l'expérimentation.

### **Evaluation de la mise en œuvre de la GMP au niveau des collaborateurs**

Au sein des unités-pilotes, la réforme s'est principalement limitée aux cadres. Le seul instrument ayant été déployé des effets jusqu'au niveau des collaborateurs est la saisie des temps<sup>1</sup> et l'apport des budgets par groupes de produits: L'orientation vers les coûts s'est développée

<sup>1</sup> [Note du CE : Le logiciel de saisie des temps, développé dans le cadre du projet GMP en collaboration avec le SITel, permet aux collaborateurs des unités pilotes de spécifier sur quelles prestations ou tâches ils ont imputé leurs heures de travail. Ces informations sont ensuite transférées automatiquement dans le logiciel comptable SAP R/3 afin d'imputer les coûts sur les prestations. Le logiciel de saisie des temps fournit également des informations intéressantes pour la conduite des unités administratives.]

plus fortement dans les services-pilotes qu'auprès des services non-pilotes. La marge de manœuvre financière, même restreinte, a également eu des conséquences positives au niveau des cadres: la motivation a augmenté et la conduite administrative s'est simplifiée. Les cadres ont aussi profité des nouveaux instruments de gestion découlant de la comptabilité analytique et de la saisie des temps.

Au niveau du personnel, aucun effet important de la GMP n'est à constater à l'exception de l'orientation vers les coûts. La majorité des collaborateurs est mal informée au sujet de la GMP. Aucune information et aucune formation systématiques n'ont eu lieu. Les effets observables sont également minimes. Le sondage a montré que les processus, les structures et la culture d'entreprise n'ont qu'à peine été touchés par la GMP.

Si l'on compare les services-pilotes entre eux, on constate des différences considérables au niveau du personnel: le degré d'information diffère beaucoup d'un service pilote à l'autre. Les effets des instruments GMP varient beaucoup: dans certains services, la GMP a eu des conséquences positives sur la satisfaction au travail, alors que dans d'autres, ses effets ont été très négatifs. La raison en est que la mise en place des instruments GMP n'a pas été homogène d'un service-pilote à l'autre.

### **Conception de la réforme**

Le concept implicite et explicite de la réforme est en général consistant. Il n'existe pas de lacune significative. Il est vrai que certains instruments manquent comme une planification intégrée des tâches et des finances et la délimitation entre produits et groupes de produits peut être améliorée. On peut toutefois remédier sans autre à ces faiblesses d'une conception qui est à part cela logique. La mise en place variable des instruments GMP constatée en pratique (priorité trop importante donnée aux instruments financiers) n'est pas causée par la conception de la GMP.

### **Evaluation globale**

Dans le cadre de l'évaluation globale, les résultats aux différents niveaux doivent être comparés aux objectifs originaux de la GMP. Cela nous amène aux constatations suivantes:

- L'augmentation de la transparence (but numéro un du décret) peut être considérée comme un succès de la GMP. On a effectivement réussi, par la définition de produits et groupes de produits, les budgets globaux et la comptabilité analytique, à améliorer la vue d'ensemble sur les prestations des pilotes. L'objectif correspondant a pu être atteint dans le domaine des pilotes.
- On n'a pas réussi à dynamiser les services publics par la fixation d'objectifs ainsi qu'en leur donnant les moyens et la responsabilité de les atteindre (but numéro deux du décret). Les objectifs n'ont pas été utilisés comme des normes pour la conduite des services, les marges de manœuvre prévues n'ont pas été utilisées et les responsabilités n'ont pas été suffisamment déléguées. Ces éléments n'ont été mis en œuvre que dans le domaine financier, mais avec des réserves.
- La promotion de la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins (objectif numéro trois) n'a pas pu

être examinée explicitement, car on a renoncé à une analyse au niveau des prestations et des effets. On peut cependant supposer que ce niveau n'a qu'à peine fait l'objet de changement. La raison en est simple: il n'y a eu dans aucun des services des modifications substantielles de la qualité et de la quantité des prestations. Il est manifestement trop tôt pour constater de tels effets. Ils nécessitent au préalable un système de conduite et gestion cohérent travaillant avec des objectifs et des indicateurs.

- Dans le cadre de l'évaluation, on ne peut estimer que de manière qualitative la mesure dans laquelle la GMP a mené à favoriser une gestion axée sur l'efficacité et le moindre coût (but numéro quatre du décret). Une augmentation de l'orientation vers les effets ne devrait qu'à peine avoir été atteinte au sein de l'administration, pour la simple raison que l'instrumentation nécessaire à cet effet (objectifs et indicateurs) n'a pas encore été suffisamment développée qualitativement et n'est que peu utilisée dans la pratique par les Directions, le Gouvernement et le Parlement. En ce qui concerne l'orientation vers les coûts, la GMP a obtenu un succès partiel: on a réussi à augmenter l'orientation vers les coûts au sein des services pilotes. On peut en déduire que les moyens ont aussi été engagés de manière plus consciente. Quant à savoir s'il en résulte des économies, cela reste incertain. Jusqu'à présent, la charge liée à la mise en place a de toute manière été plutôt élevée, particulièrement chez les pilotes. Une augmentation de l'efficacité ne pourrait ainsi intervenir que par l'introduction routinière de la GMP, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Si nous prenons en compte les objectifs de la GMP et observons sa mise en place dans son ensemble, nous arrivons à la conclusion suivante: La GMP dans le canton de Fribourg ne représente au vu de l'évaluation qu'une mise en œuvre partielle de la Nouvelle Gestion Publique au niveau des instruments de gestion financiers. Des succès ont été obtenus dans ce domaine. Une introduction dans un sens plus approfondi de la Nouvelle Gestion Publique est certes comprise dans les objectifs, mais n'a pas été mise en œuvre dans la pratique. Il manque une conception globale et étendue, ce qui a pour conséquence que trop d'éléments n'ont pas été introduits ou utilisés. De plus, il n'existe personne, ni au Parlement, ni au Gouvernement, ni dans l'Administration, ni au sein de la direction du projet, ayant la volonté et la force nécessaire pour mettre en place cette utilisation globale. La GMP est par conséquent partiellement mise en place dans le domaine financier, mais n'a pas dépassé la phase préliminaire dans d'autres domaines importants.

## 10. PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT

La question qui se pose est celle de la manière dont on pourra poursuivre le développement du projet GMP dans le futur. Au vu de l'évaluation, le degré de disponibilité du Parlement, du Gouvernement et de l'Administration pour la réforme administrative est décisif. Par conséquent, trois scénarios peuvent être formulés. Nous esquissons, au vu de l'évaluation, les conditions d'une décision pour ou contre l'une des variantes.

### 10.1 Variante une: interruption totale de la GMP

La variante une consiste à arrêter l'utilisation de tous les instruments mis en œuvre dans le cadre de la GMP. Si

certaines Directions le désirent, il leur est possible de poursuivre l'utilisation des instruments financiers (comptabilité analytique et saisie des temps, ainsi que les objectifs et indicateurs) en tant qu'instruments de conduite interne. La décision appartient aux Directions. La conduite de l'Administration par le Gouvernement et le Parlement est assurée par le budget et les comptes traditionnels. Les marges de manœuvre de l'Administration sont par contre définies par les dispositions de la loi sur le personnel et de la loi sur les finances. Le décret et les arrêtés sur lesquels est basée la GMP sont totalement abrogés.

Cette variante est à conseiller si les conditions suivantes sont réunies:

- Les instruments de pilotage existants sont jugés suffisants.
- Une mesure uniforme des prestations et des effets et la mise en relation avec les prestations étatiques n'est pas considérée comme prioritaire.
- Une pluralité dans la conduite de l'administration par les Directions est désirée: chaque Direction doit avoir la possibilité de mettre en œuvre les instruments de conduite qu'elle juge adaptés à son domaine d'activité. Une réforme globale des instruments de conduite n'est pas désirée.
- Les marges de manœuvre des unités administratives sont définies principalement par les Directions et s'adaptent à la situation de chaque Direction. Les marges de manœuvre existantes des services sont jugées suffisantes.
- La signification d'une réforme selon le concept de la GMP n'a qu'une priorité moindre par rapport à d'autres projets. En corollaire, les ressources nécessaires à une mise en place systématique de ne serait-ce que certains instruments de la GMP ne sont disponibles ni auprès du Gouvernement, ni chez les Directions et ni dans les services centraux.

Si les conditions énumérées ci-dessus sont réunies, l'évaluation recommande une interruption immédiate du projet GMP. Cette éventualité est plus raisonnable qu'une poursuite partielle de l'expérimentation, qui n'est pas judicieuse dans le cas d'un manque de soutien politique de la part du Gouvernement et pratique de la part des services centraux.

### 10.2 Variante deux: Interruption de la réforme globale, poursuite de l'utilisation de certains instruments

La GMP en tant que système de conduite global est interrompu. Les arrêtés dans le domaine du personnel sont abrogés sans remplacement. La gestion du personnel se déroule selon la nouvelle loi sur le personnel et les dispositions qu'elle contient. On renonce également à la formulation d'objectifs et d'indicateurs. Dans le même esprit, le controlling dans sa forme actuelle est abandonné et est remplacé par un controlling purement financier.

La saisie des temps par produits et groupes de produits ainsi que la comptabilité analytique sont introduits dans l'intégralité de l'administration. La responsabilité du projet est reprise par l'Administration des finances. Elle définit le concept et le contenu de la comptabilité analytique. L'Administration des finances prépare les informations de gestion et les met à disposition du Gouvernement et des Directions dans une forme adéquate dans le cadre

des délibérations relatives au budget et aux comptes. Les budgets et les comptes sont présentés au Parlement selon la procédure habituelle. Le Gouvernement peut décider si et sous quelle forme il veut transmettre des informations résultant de la comptabilité analytique au Parlement.

Cette variante est à conseiller si les conditions suivantes sont réunies:

- Les Directions et le Gouvernement souhaitent disposer des informations émanant de la comptabilité analytique.
- Les ressources nécessaires à l'introduction uniforme dans l'intégralité de l'administration de la saisie des temps et de la comptabilité analytique sont disponibles auprès de l'Administration des finances.
- Les Directions sont prêtes à procéder à la définition des produits et groupes de produits auprès de chacun de leurs services.
- Les responsables des services et leurs responsables financiers reçoivent la formation nécessaire dans le domaine de la comptabilité analytique.

Une poursuite de l'utilisation des instruments paraît pertinente dans les conditions énumérées ci-dessus. Les connaissances et le know-how résultant du projet GMP pourraient ainsi continuer à être exploités. Cette démarche devrait rencontrer de l'acceptation dans la mesure où la saisie des temps et les informations provenant de la comptabilité analytique ont rencontré auprès de tous les acteurs un écho très positif. Par conséquent, l'acceptation de principe existe. La question reste ouverte en ce qui concerne la volonté d'une introduction recouvrant l'entier de l'administration et la disponibilité des ressources nécessaires pour cela.

### **10.3 Variante trois: Poursuite et élargissement de la GMP**

La troisième variante prévoit de poursuivre la réforme GMP dans sa globalité et de l'élargir à l'intégralité de l'administration. Pour ce faire, il est nécessaire d'entreprendre les améliorations suivantes sur le système actuel :

- Mise en œuvre d'instruments dans le domaine du développement du personnel (GPO, incitations liées à la performance, marge de manœuvre, développement des structures)
- Meilleure information et conseil des collaborateurs de l'administration en relation avec la GMP
- Etablissement d'une planification et d'une liste des priorités en ce qui concerne le passage des services au nouveau système de gestion
- Mise en place d'une nouvelle direction de projet dotée des ressources adéquates au sein de la Direction des finances avec la participation de l'Administration des finances et du Service du personnel et d'organisation
- Amélioration des objectifs et des indicateurs
- Information et formation de l'intégralité du Grand Conseil

En d'autres termes, il faut créer un concept global sur la base des instruments existants et développer un plan de mise en œuvre. Une poursuite de la réforme dans ce sens n'est pertinente que si les conditions suivantes sont réunies:

- Le Gouvernement dans son intégralité soutient le projet et le fait avancer tant au niveau politique qu'administratif.
- Les Directions sont prêtes à faire avancer la mise en place de la réforme dans la ligne et à l'imposer face aux résistances de certains services.
- Le Grand Conseil est prêt à s'engager pour un changement dans le domaine de la gestion financière et éventuellement à modifier ses structures.
- La réussite d'une mise en place d'une direction de projet pertinente en collaboration étroite avec l'Administration des finances et le Service du personnel et d'organisation.

Au vu de l'évaluation, aucune de ces quatre conditions n'est actuellement remplie pour un élargissement de la GMP. Si la variante trois devait être adoptée, un débat au sujet de l'importance et la signification de la GMP serait nécessaire. Les conditions énoncées ci-dessus ne peuvent être réalisées que s'il ressort du débat qu'au moins une majorité du Gouvernement et du Parlement partage les mêmes objectifs.

Il y a lieu d'indiquer explicitement que le système GMP actuel, sur la base de sa structure fondamentale, contient des possibilités de développement. La poursuite de la réforme n'est pas un problème technique ou conceptuel. Dans le canton de Fribourg, les acteurs sont confrontés à des difficultés identiques à celles rencontrées dans d'autres cantons. L'avenir de la GMP est donc principalement une question de volonté politique resp. de volonté de conduite. La GMP diffère actuellement des autres projets dans la mesure où sa réalisation ne s'est effectuée que de manière partielle.

Nous déconseillons explicitement une introduction partielle de la GMP auprès d'une petite partie des services. Cela ne se laisse pas justifier au vu de la charge de travail qui y est liée. En outre, un système dual conduit en permanence à des frictions et des conflits.

### **10.4 Recommandations des évaluateurs concernant la suite**

En ce qui concerne le jugement des trois variantes, l'évaluation arrive aux conclusions suivantes:

- Les conditions ne sont actuellement pas réunies pour une mise en œuvre couronnée de succès des variantes deux et trois. Dans l'hypothèse que l'engagement et les efforts du Gouvernement, du Parlement et de l'Administration ne devaient pas augmenter, seule la variante une est à recommander. Celle-ci donnerait la liberté aux Directions de conserver les structures de gestion existantes ou de les modifier selon leurs besoins particuliers. Chaque Direction disposant d'un service-pilote pourrait continuer à les gérer avec les instruments nouvellement mis en place.
- Si les variantes deux et trois devaient être prises en considération, le Gouvernement devrait prioritairement clarifier son engagement. S'il voit des besoins pour une nouvelle gestion de l'administration, il doit alors prendre l'initiative en conséquence et mettre des ressources à disposition. S'il n'est pas prêt, politiquement autant qu'opérationnellement, à modifier les structures de conduite et gestion, il est mieux de renoncer à une introduction de la GMP et de s'engager dans la variante une.

## 5. APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ÉTAT

### 5.1 Phase expérimentale

L'appréciation de la phase expérimentale GMP par le Conseil d'Etat tient compte des observations émises par les experts externes mandatés pour l'évaluation du projet; elle s'appuie également sur les opinions du comité de projet (COPRO) et du comité de pilotage (COPIL).

Le Conseil d'Etat retient les aspects positifs suivants:

- la mise en œuvre du modèle actuel de GMP débouche incontestablement sur une transparence accrue des prestations. Cette transparence est évoquée par l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation de la GMP;
- le modèle actuel de GMP aboutit à une approche nouvelle de la gestion des prestations de l'Etat, principalement grâce à la détermination du coût de chaque prestation ainsi que par la définition d'indicateurs complémentaires en terme de quantité et de qualité.

Toutefois, le Conseil d'Etat relève également les points faibles suivants:

- comme l'ont mentionné les évaluateurs<sup>1</sup>, les objectifs fixés dans le décret n'ont pas tous été complètement atteints; une clarification de la répartition des responsabilités stratégiques et opérationnelles n'a pas eu lieu; l'utilisation trop partielle des marges de manœuvre et l'introduction reportée de certains instruments non-financiers ont fortement amoindri le potentiel de dynamisation des services publics prévue dans le décret; aucun changement n'est perceptible concernant la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins des clients/citoyens; enfin, s'il semble qu'une amélioration de la conscience des coûts a été ressentie auprès de certaines unités pilotes, une réflexion sur les effets de l'action de l'Etat n'a, quant à elle, pas réellement eu lieu;
- la mise en œuvre du modèle actuel de GMP n'a concerné que la Chancellerie et 3 Directions de l'administration cantonale. Les 6 unités pilotes au bénéfice d'un mandat de prestations ont représenté un poids peu important comparé à celui des services gérés de manière traditionnelle et d'importants secteurs de l'administration fribourgeoise (enseignement, police, justice, santé) n'ont pas participé à l'expérimentation. En outre, la réforme a peu touché les collaborateurs qui n'ont pas toujours été informés des démarches en cours;
- à l'exception des unités pilotes, le modèle actuel de GMP n'est pas suffisamment accepté et ancré dans les principes de gestion de l'administration fribourgeoise pour permettre à court terme une introduction généralisée de la GMP.

Par conséquent, le Conseil d'Etat constate que, malgré les aspects positifs soulevés par l'évaluation du projet, les circonstances du déploiement du projet «Introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations» n'ont pas permis une expérimentation suffisamment solide de l'ensemble de la GMP, certains éléments essentiels n'ayant pas été testés. Le Conseil d'Etat pense qu'il est nécessaire, au

terme de cette phase expérimentale, de procéder à un réexamen de la situation.

### 5.2 Options étudiées et choix

En se référant à ces différentes observations, le Conseil d'Etat nuance quelque peu les perspectives de développement du projet GMP proposées par les experts externes. S'agissant du rôle à jouer par la GMP dans le cadre de la gestion future de l'administration, le Conseil d'Etat a envisagé 3 options différentes:

Option 1: Abandonner le modèle de GMP défini par le décret en renonçant à l'instrumentation déployée dans le cadre de la période expérimentale.

Option 2: Généraliser, en éliminant les principaux déficits constatés lors de la période expérimentale, le modèle de GMP défini par le décret dans toute ou partie de l'administration cantonale.

Option 3: Adapter le modèle de GMP en éliminant les principaux défauts constatés lors de la période expérimentale et déterminer les conditions de son déploiement dans le cadre des projets de modernisation de l'administration cantonale.

Le Conseil d'Etat ne retient pas l'option 1, car certains instruments fonctionnent correctement et génèrent des résultats positifs. Un abandon complet du modèle GMP ne serait pas pertinent au vu des investissements consentis dans l'expérience GMP et ne permettrait pas de profiter des avantages et des potentiels révélés par la phase expérimentale.

L'option 2 qui prévoit une introduction généralisée de la GMP à toute ou partie de l'administration cantonale n'est pas réaliste, plusieurs conditions essentielles de mise en œuvre n'étant pas remplies à l'heure actuelle. Par exemple, une introduction généralisée du modèle GMP n'est envisageable qu'avec une augmentation des ressources en personnel, tant au niveau des unités administratives que des services centraux.

En conséquence, le Conseil d'Etat retient l'option 3. Il veut adapter le modèle de GMP actuel en se basant sur l'expérience acquise et déterminer avec précision les conditions nécessaires à son déploiement. En outre, le Conseil d'Etat prévoit de coordonner le déploiement du modèle de GMP ainsi adapté avec les autres projets de modernisation de l'administration cantonale, notamment l'application des dispositions de la LOCEA qui ont trait à la gestion des prestations.

### 5.3 Futur de la GMP

L'objectif du Conseil d'Etat est de développer, dans le cadre des dispositions de la LOCEA sur la gestion par prestation, un modèle pragmatique de GMP qui s'articule sur trois niveaux.

- Le premier niveau consiste à procéder, en principe pour toute l'administration cantonale, à une analyse des prestations aboutissant à la constitution d'un catalogue de prestations propres à chaque unité administrative et/ou établissement. La possibilité d'agréger ces différents catalogues de prestations au niveau des Directions, voire au niveau du Conseil d'Etat, permettant une vision plus globale des prestations fournies, sera ainsi créée. Ce premier niveau permettra au Conseil d'Etat de décider ou proposer d'abord le

<sup>1</sup> Voir p. 16 (Evaluation globale)

maintien, la réduction, la suppression ou l'externalisation des prestations.

Comme indiqué dans le «Rapport sur les axes de réformes et de restructurations annoncés dans le plan financier de la législature 2002–2006», l'idée est de débiter ce projet particulier avec une première phase comprenant un service par Direction, le but étant notamment de formaliser et d'uniformiser tant que faire se peut ces différents catalogues, avant d'étendre la démarche en principe à l'ensemble de l'administration.

- La transition au deuxième niveau est le passage à la gestion annuelle par prestation. Elle se fait en paramétrant une comptabilité analytique associée à une saisie des temps sur la base du catalogue de prestations (défini au niveau 1). La comptabilité analytique doit permettre à une unité administrative ou un établissement de définir et de gérer un budget annuel par prestation et groupe de prestations en déterminant les charges et les revenus, les coûts complets et le degré de couverture des coûts.
- Le troisième niveau représente le passage à la gestion par mandats de prestations en application de l'article 59 LOCEA, qui précise que «Le Conseil d'Etat peut octroyer des mandats de prestations à des unités administratives déterminées».

Le Conseil d'Etat retient cette démarche pour plusieurs raisons. Premièrement, elle associe et intègre plusieurs lois ou projets qui tendent vers une gestion plus performante des prestations de l'administration. Ensuite, cette démarche profite de l'expérimentation GMP. Les outils et concepts de gestion qui ont fait leurs preuves (comptabilité

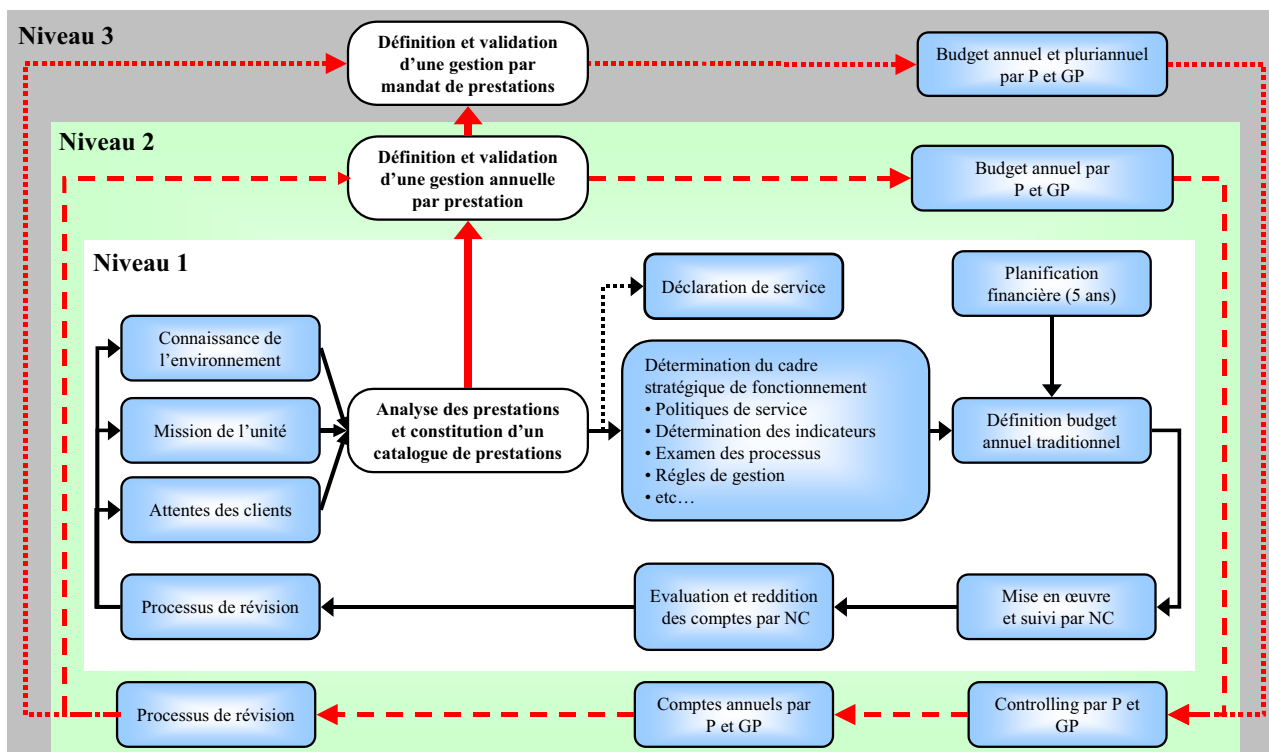
analytique, saisie des temps, controlling etc.) peuvent être judicieusement intégrés dans un tel modèle de gestion. Finalement, les unités pilotes qui ont œuvré pendant plusieurs années au service du projet GMP pourront, si elles le désirent, être placées sous le régime de l'article 59 LOCEA.

Le modèle de déploiement qu'envisage le Conseil d'Etat aura donc pour conséquence un projet commun «analyse des prestations» pour toute l'administration cantonale à l'instar des expériences faites dans d'autres cantons. Le déploiement des autres instruments de gestion GMP se fera ensuite dans deux phases de maturation. Pour chaque unité administrative, un projet sur mesure devra être adopté en fonction des besoins, de la nécessité, des ressources et ajusté aux particularités de ces unités.

## 6. MESURES TRANSITOIRES

Le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations expirera le 31 décembre 2004. Afin de permettre aux 6 unités pilotes de continuer à pratiquer la GMP jusqu'aux prochaines échéances, le Conseil d'Etat propose dans un acte séparé de prolonger le décret du 8 février 2000 jusqu'à la fin de la législature en cours, soit jusqu'au 31 décembre 2006, ce qui permettra également d'adapter et d'améliorer le modèle de GMP.

Nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.



NC: Natures comptables ou natures de comptes.

P: Prestations.

GP: Groupes de prestations.

**BERICHT Nr. 136** 2. Juni 2004  
**des Staatsrates an den Grossen Rat über das Projekt «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» (FLA)**

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht über das Projekt «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» (Führung mit Leistungsauftrag/FLA). Er gibt dem Staatsrat die Gelegenheit, Ihnen seine Beurteilung am Ende der Versuchsphase und seine Absichten zum weiteren Vorgehen darzulegen.

Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Zusammenfassung
2. Einleitung
3. Das Projekt FLA
4. Evaluation des Projektes FLA
5. Beurteilung durch den Staatsrat
6. Übergangsmassnahmen

## **1. ZUSAMMENFASSUNG**

### **1.1 Hintergrund und Grundlagen**

Wie andere Kantone oder der Bund hat sich der Kanton Freiburg Mitte der 90-er Jahre für Verwaltungsreformen interessiert, die aus den Konzepten des New Public Management (NPM) abgeleitet waren. Nach Zweckmässigkeits- und Machbarkeitsstudien hat der Grosse Rat mit Dekret vom 8. Februar 2000 die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag (FLA) in der Kantonsverwaltung vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2004 genehmigt.

In diesem Bericht werden gemäss den Bestimmungen des Dekrets vom 8. Februar 2000 die Ergebnisse der externen Evaluation und der Antrag des Staatsrats zum weiteren Vorgehen dargestellt.

### **1.2 Ziele der Führung mit Leistungsauftrag**

Die vier Hauptziele der FLA werden im Artikel 3 des Dekrets vom 8. Februar 2000 umrissen:

Das erste Ziel besteht in der «Transparentmachung des staatlichen Handelns durch eine genauere Bestimmung der Rollen, der Leistungen und der Kosten», d. h. die Rollen der legislativen und der exekutiven Gewalt und der Verwaltung sollen neu definiert werden.

Mit dem zweiten Ziel soll «eine Dynamisierung der öffentlichen Verwaltung durch Vorgabe von Zielen und Gewährung der entsprechenden Mittel und Verantwortung» erreicht werden. Mit der grösseren Verantwortung der verschiedenen Akteure geht normalerweise eine erhöhte Motivation einher; das ist ein wesentlicher Faktor zur Dynamisierung der Verwaltung. Als Gegenleistung muss der Verwaltungseinheit grössere Freiheit zugestanden werden.

Das dritte Ziel besteht in der «Förderung qualitativ einwandfreier und bedürfnisgerechter Leistungen». Es geht insbesondere darum, den Kunden/Benutzer in das Zentrum des staatlichen Handelns zu stellen.

Das vierte Ziel schliesslich besteht in der «Förderung einer wirkungsorientierten und kostengünstigen Verwaltung». Es geht darum, mit einem Minimum an Ressourcen ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen.

### **1.3 Organisation und Kosten des Projekts**

Um dieses Programm durchzuführen, wurde eine mehrstufige Projektorganisation eingesetzt. Die strategischen Ausrichtungen werden von einer Projektoberleitung (COPIL) vorgegeben, die sich aus zwei Staatsräten und aus höheren Verwaltungskadern zusammensetzt, während die operationellen Ausrichtungen von einem Projektausschuss (COPRO) geführt werden, der die Chefs der Piloteinheiten umfasst. Die Koordination des Projekts und die Verbindung zwischen den verschiedenen Instanzen werden von der Projektleitung (DIRPRO) gewährleistet.

In der Versuchsphase wurde die FLA von sechs Piloteinheiten aus 3 Direktionen und der Staatskanzlei angewendet. Sie umfassen ungefähr 5 % der laufenden Ausgaben des Staates und, umgerechnet in Vollzeitstellen, 6 % des gesamten Personals. Die direkten Kosten des Projekts umfassen die Honorare der Hochschule für Wirtschaft Freiburg, der seit August 2001 die Projektleitung übertragen ist, und die Honorare für verschiedene Berater, die an der Entwicklung und der Revision verschiedener Instrumente der FLA sowie an der Evaluation des Projekts beteiligt waren; sie belaufen sich für den Zeitraum von 2001 bis 2004 auf insgesamt 1,35 Millionen Franken. Die indirekten Kosten werden verursacht von der Entwicklung von Instrumenten und der Durchführung der FLA durch die Kader und Mitarbeitenden der Piloteinheiten; sie sind schwierig zu berechnen, doch dürften sie bei vorsichtiger Schätzung dem Betrag entsprechen, der im Voranschlag des Projekts FLA vorgesehen war.

### **1.4 Externe Evaluation des Projekts FLA**

Die Umsetzung des Projekts FLA wurde von verwaltungsexternen Experten ausgewertet. Die wichtigsten Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht lauten wie folgt (der kursiv geschriebene Text ist Originaltext aus dem Bericht):

*Im Rahmen der Gesamtauswertung müssen die Ergebnisse auf den verschiedenen Ebenen mit den ursprünglichen Zielen der FLA verglichen werden. Das führt uns [die Evaluatoren] zu folgenden Feststellungen:*

- *Als Erfolg der FLA darf die Steigerung der Transparenz gewertet werden (Ziel Nummer eins des Dekretes). Es ist tatsächlich gelungen, mit der Beschreibung von Produkten und Produktgruppen, den Globalbudgets und der Kosten-Leistungs-Rechnung den Überblick über die Leistungen der Piloten auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung zu verbessern. Die entsprechende Zielsetzung konnte im Bereich der Piloten erreicht werden.*
- *Nicht gelungen ist die Dynamisierung der Verwaltung durch Vorgaben von Zielen und Gewährung der entsprechenden Mittel und Verantwortung (Ziel Nummer zwei gemäss Dekret). Weder sind die Ziele als Massstab für die Führung der Ämter verwendet worden, noch sind die vorgesehenen Handlungsspielräume ausgenutzt und Verantwortung in genügendem Masse delegiert worden. Einzig im Finanzbereich ist dies teilweise der Fall.*

- Die Förderung qualitativer und bedürfnisgerechter Leistungen (Ziel Nummer drei) hat nicht explizit überprüft werden können, weil auf eine Analyse auf der Ebene der Leistungen und Wirkungen verzichtet worden ist. Es darf aber vermutet werden, dass kaum Veränderungen auf dieser Ebene aufgetreten sind. Der Grund ist einfach: Es haben in keinem der Ämter substantielle Veränderungen der Qualität und Quantität der Leistungen stattgefunden. Für solche Effekte ist es offenbar noch zu früh. Sie brauchen als Voraussetzung ein funktionierendes Führungssystem, welches tatsächlich mit Zielen und Indikatoren arbeitet.
- Wie weit die FLA zur Förderung einer wirkungsorientierten und kostengünstigen Verwaltung geführt hat (Ziel Nummer vier des Dekrets), lässt sich im Rahmen der Evaluation nur qualitativ abschätzen. Eine stärkere Wirkungsorientierung der Verwaltung dürfte kaum erreicht worden sein, aus dem einfachen Grund, weil das dazu notwendige Instrumentarium (Ziele und Indikatoren) qualitativ noch ungenügend entwickelt ist und in der Praxis durch Direktionen, Regierung und Parlament kaum Anwendung findet. Bei der Kostenorientierung hat die FLA einen Teilerfolg erzielt: Es ist gelungen, die Kostenorientierung in den Pilotämtern zu erhöhen. Daraus lässt sich ableiten, dass die Mittel auch bewusster eingesetzt werden. Ob sich daraus eine Einsparung ergeben hat, ist eher ungewiss. Bisher war der Umsetzungsaufwand namentlich bei den Piloten jedenfalls recht hoch. Eine Effizienzsteigerung dürfte daher nur bei einem routinemässigen Einsatz der FLA erfolgen. Ein solcher findet momentan aber nicht statt.

Wenn wir die Ziele der FLA beachten und den Blick auf die gesamte Umsetzung werfen, so kommen wir zu folgendem Schluss: Bei der FLA im Kanton Freiburg handelt es sich nach Ansicht der Evaluation nur um eine partielle Umsetzung der neuen Verwaltungsführung auf der Ebene der finanziellen Führungsinstrumente. Hier sind Erfolge erzielt worden. Eine Umsetzung in einem umfassenderen Sinne des New Public Management ist zwar mit den Zielsetzungen angestrebt, in der Praxis aber nicht umgesetzt worden. Es fehlt eine umfassende Gesamtkonzeption, was zur Folge hat, dass zu viele Elemente nicht eingeführt oder nicht angewendet worden sind. Ferner gibt es weder im Parlament, in der Regierung noch in der Verwaltung und Projektleitung jemanden, der Willens und stark genug wäre, diese Anwendung auch einzufordern. Die FLA ist daher nur partiell im Finanzbereich umgesetzt, in wesentlichen Teilen aber in seinen Ansätzen stecken geblieben.

### 1.5 Beurteilung durch den Staatsrat

Auf der Grundlage der Ergebnisse der externen Evaluation und nach Anhören der Projektorgane hält der Staatsrat folgende positive Aspekte fest:

- Die Umsetzung des aktuellen FLA-Modells hat unbestreitbar zu einer erhöhten Transparenz bei den Leistungen geführt.
- Das gegenwärtige FLA-Modell zeigt die Verwaltung der staatlichen Leistungen in einem neuen Licht, da man die Kosten für jede Dienstleistung kennt und die zusätzlichen Indikatoren bei der Quantität und bei der Qualität definiert sind.

Der Staatsrat hält jedoch auch folgende Schwachpunkte fest:

- Wie auch die Evaluatoren erwähnen, wurden die im Dekret festgelegten Ziele nicht vollständig erreicht.
- Die Umsetzung des gegenwärtigen FLA-Modells betrifft nur eine beschränkte Zahl von Akteuren, und wichtige Bereiche der Freiburger Verwaltung (Unterricht, Polizei, Justiz, Gesundheit, Volkswirtschaft, Finanzen) wurden nicht in den Versuch einbezogen; einige dieser Bereiche befinden sich in anderen Projekten derselben Art.
- Ausser in den Piloteneinheiten findet das gegenwärtige FLA-Modell nicht genügend Akzeptanz und ist zu wenig gut in den Geschäftsführungsgrundlagen der Freiburger Verwaltung verankert, als dass man die FLA kurzfristig allgemein einführen könnte.

Deshalb denkt der Staatsrat, dass die Umstände der Einführung des Projekts «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» es trotz der positiven Aspekte, die in der Evaluation des Projekts zum Vorschein kamen, nicht ermöglichten, FLA in seiner Gesamtheit genügend solide zu erproben, da wesentliche Elemente nicht getestet wurden.

Der Staatsrat hat deshalb die Absicht, das FLA-Modell anzupassen, indem er die hauptsächlichsten Fehler, die in der Versuchsphase festgestellt wurden, beseitigt; ferner will er bestimmen, unter welchen Voraussetzungen dieses angepasste Modell im Rahmen von Projekten zur Modernisierung der Kantonsverwaltung eingeführt werden kann. Dabei denkt er insbesondere an die Anwendung der Bestimmungen des SVOG, die das Management der Leistungen betreffen. Dieses pragmatische FLA-Modell hätte drei Ebenen:

- Die erste Ebene besteht darin, grundsätzlich in der ganzen Kantonsverwaltung eine Leistungsanalyse durchzuführen, so dass für jede Verwaltungseinheit ein spezifischer Leistungskatalog entsteht; dabei besteht die Möglichkeit, die verschiedenen Leistungskataloge zusammenzulegen, um einen Überblick über die erbrachten Leistungen zu erhalten. Dank dieser ersten Ebene kann der Staatsrat beschliessen oder zunächst beantragen, dass Leistungen beibehalten, abgeschafft oder ausserhalb der Verwaltung erbracht werden.
- Die zweite Ebene besteht in einer leistungsorientierten Führung auf der Grundlage eines Jahresvoranschlags, indem eine speziell angepasste analytische Buchhaltung auf der Grundlage des Leistungskatalogs eingeführt wird; so kann die Verwaltungseinheit ein jährliches Produkt- oder Produktgruppenbudget definieren und verwalten sowie den Ertrag und den Aufwand, die vollen Kosten und den Kostendeckungsgrad bestimmen.
- Die dritte Ebene besteht darin, in Anwendung von Artikel 59 SVOG zur Führung mit Leistungsauftrag überzugehen; dieser Artikel bestimmt «Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten Leistungsaufträge erteilen».

Der Staatsrat wählt dieses Vorgehen aus verschiedenen Gründen. Erstens wird es von mehreren Gesetzen und Entwürfen, die in Richtung einer leistungsorientierten Geschäftsführung der Verwaltung gehen, unterstützt. Dann kann mit diesem Vorgehen von der versuchsweisen Einführung der FLA profitiert werden. Die Verwaltungswerkzeuge und -konzepte, die sich bewährt haben (analytische Buchhaltung, Zeiterfassung, Controlling usw.)

können auf sinnvolle Weise in ein solches Verwaltungsmodell integriert werden. Schliesslich können die Piloteinheiten, die während mehreren Jahren für das Projekt FLA gearbeitet haben, auf ihren Wunsch den Bestimmungen von Artikel 59 SVOG unterstellen, wobei das Projekt FLA noch angepasst werden muss.

Um den 6 Piloteinheiten zu ermöglichen, während der Anpassung des Modells weiterhin die FLA zu praktizieren, beantragt der Staatsrat, dass das Dekret vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung, dessen Gültigkeit am 31. Dezember 2004 ausläuft, bis zum Ende der Legislaturperiode, d. h. bis zum 31. Dezember 2006 verlängert wird.

## 2. EINLEITUNG

Wie andere Kantone oder der Bund hat sich der Kanton Freiburg Mitte der 90-er Jahre für Verwaltungsreformen interessiert, die aus den Konzepten des New Public Management (NPM) abgeleitet waren. Nach Zweckmässigkeits- und Machbarkeitsstudien begann am 1. Januar 2001 eine Versuchsphase zur Umsetzung der Führung mit Leistungsauftrag; sie wird am 31. Dezember 2004 enden.

Gemäss den Bestimmungen von Artikel 3 Abs. 4 des Dekrets vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung lässt der Staatsrat über die Projektoberleitung den Ablauf der FLA von Aussenstehenden bewerten.<sup>1</sup> In diesem Bericht werden die Ergebnisse der externen Evaluation und der Antrag des Staatsrates zur Fortsetzung des Projekts vorgestellt.

Nach einem Hinweis auf die wichtigsten Eigenschaften des Projekts im Kapitel 2 werden im Kapitel 3 die Feststellungen der Evaluatoren zur Versuchsphase und deren Empfehlungen zur möglichen Fortsetzung des Projekts dargestellt. Kapitel 4 enthält die Bewertung der Experimentierphase durch den Staatsrat und die Weisungen über die Zukunft der FLA beim Staat Freiburg. Im Kapitel 5 werden die Massnahmen aufgezählt, die ergriffen werden müssen, damit der Versuch fortgesetzt werden kann.

## 3. DAS PROJEKT FLA

### 3.1 Die Entstehung des Projekts

Der Staatsrat hat sich in der Mitte der 90-er Jahre mit verschiedenen Modellen einer Staats- und Verwaltungsreform beschäftigt; in einem Bericht<sup>2</sup> vom 24. Oktober 1995 wurden erstmals die Absichten des Staatsrats auf dem Gebiet des New Public Management (NPM) erwähnt. Als der Grosse Rat von diesem Bericht Kenntnis genommen hatte, konnte der Staatsrat seine Überlegungen vertiefen. Er legte 1996 einen ausführlichen Bericht über das NPM vor, der von einem externen Experten verfasst wurde<sup>3</sup>. In diesem Bericht wurden die Schlüssel-

konzepte des NPM, die hauptsächlichlichen Phasen bei der Umsetzung und die dazu nötige Organisation erläutert. Das Konzept des New Public Management wurde 1997 vom Staatsrat angenommen und in einem Programm von Staats- und Verwaltungsreformen festgehalten, das einen Teil der Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 1997-2001 bildete. Die Schaffung der verschiedenen Instanzen (siehe 3.3 Die Projektorganisation) ermöglichte es, das Vorgehen zu weiter zu führen.

Am 8. Februar 2000 gab der Grosse Rat mit einem Dekret die Ermächtigung zur versuchsweisen Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung. Dieses Dekret trat am 1. Januar 2001 in Kraft und seine Gültigkeit endet am 31. Dezember 2004. Beim Projekt hat man sich auf die Einführung der Führung mit Leistungsauftrag konzentriert; mit diesem Vorgehen hat man nur eine unter mehreren Massnahmen, die innerhalb des New Public Management empfohlen werden; gewählt, deshalb wurde auch die Abkürzung von NPM in FLA umbenannt.

Der Titel des Dekrets weist darauf hin, dass es sich um einen Versuch handelt; das wird im Artikel 21 bestätigt. Er bestimmt: «Weichen im Rahmen des Projekts getroffene Entscheide vom ordentlichen System ab, so müssen sie auf die Versuchsphase beschränkt werden und dürfen keine nicht rückgängig zu machende Wirkungen haben». So wurde jede neue gesetzliche Regelung, die für die Einführung des FLA-Modells nötig war, in Form eines Beschlusses erlassen, dessen Rechtskraft gleichzeitig mit derjenigen des Dekrets ausläuft. Das betrifft die Haushaltsführung<sup>4</sup> und die Personalverwaltung<sup>5</sup>.

Die Leistungsaufträge der vier Piloteinheiten für die Jahre 2001 – 2004 wurden im Herbst vom Staatsrat erlassen und der Grosse Rat hat dann die entsprechenden Vorschläge für das Jahr 2001 gutgeheissen. Zwei andere Leistungsaufträge, die sich über die Jahre 2002 – 2004 erstreckten, wurden vom Staatsrat im Herbst 2001 erlassen. Der Grosse Rat hat im ordentlichen Verfahren die Produkte- und Produktgruppenbudgets der sechs Piloteinheiten für das Jahr 2002 genehmigt; dasselbe hat er für die Jahre 2003 und 2004 gemacht. Gleichzeitig genehmigte der Staatsrat ein Konzept für das Controlling, mit dem dieses Begleitinstrument von 2002 an eingeführt werden konnte. Seither erstatten die Piloteinheiten dreimal jährlich Bericht darüber, ob sie ihre finanziellen Ziele und die Ziele bei den Leistungen erreicht haben.

### 3.2 Die Ziele des Projekts

Die 4 Hauptziele der FLA werden im Artikel 3 des Dekrets vom 8. Februar 2004 umrissen:

Das erste Ziel besteht in der «Transparentmachung des staatlichen Handelns durch eine genauere Bestimmung der Rollen, der Leistungen und der Kosten». Laut der Botschaft des Staatsrats zum Dekretsentwurf<sup>6</sup> bedeutet eine genauere Bestimmung der Rollen, dass die Rollen der gesetzgebenden Gewalt, der ausführenden Gewalt und der Verwaltung neu definiert werden müssen. Der

<sup>1</sup> Da das Dekret sich auf die Führung mit Leistungsauftrag bezieht und damit das Projekt mit den Zielsetzungen übereinstimmt, wurde die Bezeichnung des Projekts geändert; es wurde von NPM (New Public Management) in Führung mit Leistungsauftrag (FLA) umbenannt.

<sup>2</sup> Bericht Nr. 291 über die durchgeführten und die geplanten Staats- und Verwaltungsreformen beim Staat Freiburg (New Public Management)

<sup>3</sup> Bericht Nr. 361 vom 22. Oktober 1996 über die geplanten Staats- und Verwaltungsreformen beim Staat Freiburg (New Public Management NPM)

<sup>4</sup> Beschluss vom 11. Juli 2000 über die Haushaltsführung der Verwaltungseinheiten, die versuchsweise die Führung mit Leistungsauftrag anwenden

<sup>5</sup> Beschluss vom 10. Juli 2001 über die Personalverwaltung der Verwaltungseinheiten, die versuchsweise die Führung mit Leistungsauftrag anwenden

<sup>6</sup> Botschaft Nr. 179 zum Dekretsentwurf über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung



Grosse Rat muss den Staat steuern, indem er seine Tätigkeit auf die politischen Ziele und auf die Kontrolle ihrer Umsetzung konzentriert; das bedingt eine Anpassung des Haushaltsführungssystems. Zuerst muss das hergebrachte Modell der Haushaltsführung geändert werden, das darin besteht, bei den Ausgaben des Staates und seiner Dienststellen die Beträge für jeden Budgetposten festzulegen und dann zu prüfen, ob die getätigten Ausgaben budgetkonform waren. Dann muss der Staatsrat die politischen Ziele in Politikbereiche unterteilen. Die FLA muss folglich formell eine neue Art der Beziehung zwischen exekutiver Gewalt und Verwaltung einführen. Die Verwaltung verpflichtet sich letztendlich, auf Grund eines Leistungsauftrags Leistungen zu erbringen, die quantitativ, qualitativ und kostenmässig messbar sind. Damit Transparenz und Kontrolle gewährleistet sind, erarbeitet die Verwaltung regelmässig Berichte über das Erbringen der vereinbarten Leistungen. Das Ziel besteht darin, dem Grossen Rat die Instrumente zu liefern, mit denen er die von der Staatsfähigkeit erwarteten Ergebnisse klar formulieren kann. Ausserdem muss er über die Instrumente verfügen, mit denen er prüfen kann, ob die gesteckten Ziele erreicht wurden.

Das zweite Ziel nach Artikel 3 des Dekrets strebt «eine Dynamisierung der öffentlichen Verwaltung durch Vorgabe von Zielen und Gewährung der entsprechenden Mittel und Verantwortung» an. Das Grundpostulat besteht darin, dass mit der grösseren Verantwortung der Akteure normalerweise eine erhöhte Motivation einhergeht; das ist ein wesentlicher Faktor zur Dynamisierung der Verwaltung. Als Gegenleistung muss der Verwaltungseinheit eine grössere Freiheit gelassen werden.

Das dritte Ziel besteht in der «Förderung qualitativ einwandfreier und bedürfnisgerechter Leistungen». Es geht insbesondere darum, den Kunden/Benutzer in das Zentrum des staatlichen Handelns zu stellen. Mit der Verbreitung der neuen Informationstechnologien ist der Bürger gegenüber den Leistungen der Verwaltung kritischer geworden.

Das vierte Ziel schliesslich besteht in der «Förderung einer wirkungsorientierten und kostengünstigen Verwaltung». Es geht darum, mit einem Minimum an Ressourcen ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Der Willen des Staatsrats war hingegen immer klar; in der Botschaft wird festgehalten, dass «die Versuchsphase keine markanten Einsparungen in den Piloteinheiten zur Folge haben wird».

### 3.3 Die Projektorganisation

Um dieses Programm durchzuführen, wurde eine mehrstufige Projektorganisation eingesetzt. Die strategischen Ausrichtungen werden von einer Projektoberleitung (COFIL) vorgegeben und die operationellen Ausrichtungen werden von einem Projektausschuss (COPRO) geführt. Die Koordination des Projekts und die Verbindung zwischen den verschiedenen Instanzen werden von der Projektleitung (DIRPRO) gewährleistet.

#### 3.3.1 Die Projektoberleitung

Die Projektoberleitung wurde vom Staatsrat von den ersten Etappen des Projekts an ernannt, um den Fortschritt und die Begleitung des Projekts Nr. 4 der Staats- und Verwaltungsreform 1997–2001 sicherzustellen; sie war insbesondere mit der Redaktion des Dekrets vom 8. Februar

2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung beauftragt; ihre Zusammensetzung änderte sich, weil die Spitzen der vertretenen Instanzen wechselten und neue Personen hinzukamen.

Die Projektoberleitung setzt sich zusammen aus:

- Claude Lässer, Staatsrat, Präsident der Projektoberleitung;
- Urs Schwaller, Staatsrat, Vizepräsident der Projektoberleitung;
- Beat Renz, Generalsekretär der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD);
- Daniel Berset, Staatsschatzverwalter, Finanzverwaltung (FinV) ;
- Roland Marro, Direktor des Amtes für Informatik und Telekommunikation (ITA);
- Markus Hayoz, Chef des Amtes für Personal und Organisation (POA) (seit dem 8. Mai 2000) ;
- Gérald Faoro, Chef des Amtes für Vermessung und Geomatik (SCG), als Vertreter der Vereinigung der Magistraten und höheren Beamten der Kantonsverwaltung Freiburg (AMCS);
- Pascal Aeby, wirtschaftswissenschaftlicher Berater der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD);
- Jean Quelo, Präsident der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE).

Die Projektoberleitung tritt zusammen, um die Grundausrichtung des Projekts zu bestimmen, um die Ausführung von Arbeiten und das Verfassen von Berichten anzuordnen und um Stellung zu nehmen zu den unterbreiteten Optionen.

#### 3.3.2 Der Projektausschuss (COPRO)

Der Projektausschuss (COPRO) setzt sich aus den Vorstehern aller Piloteinheiten zusammen:

- Christian Brique, Vorsteher des Amtes für Drucksachen und Material (DMA);
- Claude Castella, Vorsteher des Amtes für Kulturgüter (KGA);
- Marc Chassot, Vorsteher des Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA);
- Francis Egger, Direktor des Landwirtschaftlichen Instituts des Kantons Freiburg (LIG);
- Walter Schwab, Vorsteher des Amtes für Wald, Wild und Fischerei (WaldA);
- Claude Morzier, Kantonsingenieur, Vorsteher des Tiefbauamts (TBA);
- Charles-Henri Lang, Kantonsarchitekt, Vorsteher des Hochbauamt (HBA).

Der COPRO wird vom Chef der Projektleitung FLA (DIRPRO) präsiert. Der COPRO sorgt dafür, dass die von der Projektoberleitung (COFIL) verabschiedeten Konzepte in den Piloteinheiten angewendet werden. Er bildet also das Bindeglied zwischen der operationellen Ebene, die von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gebildet wird, und der strategischen Ebene der COFIL

und erstattet dieser im Allgemeinen durch die DIRPRO regelmässig Bericht über die Ergebnisse der Umsetzung der verschiedenen Modelle.

### 3.3.3 Die Projektleitung FLA (DIRPRO)

Die DIRPRO besteht zurzeit aus dem Projektleiter und seinem Assistenten. Sie nimmt an allen Sitzungen der Projektoberleitung und des Projektausschusses teil. Sie ist mit der Organisation der Sitzungen, der Logistik und der Protokollführung beauftragt und stellt sicher, dass die von der Projektoberleitung in Auftrag gegebenen Arbeiten ausgeführt werden. Die DIRPRO erteilt auch Ratschläge für die Einführung der Modelle in den Piloteneinheiten. Nach der Pensionierung des früheren Projektleiters wurde die Projektleitung in Form eines Mandats der Hochschule für Wirtschaft (HSW) Freiburg übertragen; dieses Mandat gilt bis zum Ende der Versuchsphase am 31. Dezember 2004. In der Phase der Projektentwicklung und für die Revision der Leistungsaufträge forderte die Projektleitung auch die Unterstützung auswärtiger Berater an.

### 3.4 Der Umfang des Projekts

Die Dienststellen der Verwaltung, die sich für die Einführung der FLA interessierten, haben sich bei der Projektleitung gemeldet; diese hat nach Besuchen und einer Bewertung dem Staatsrat Anträge unterbreitet<sup>1</sup>. Die hauptsächlichsten Auswahlkriterien waren der tatsächlich vorhandene Willen des ganzen Personals und die Unterstützung und das Engagement der Kader für die Umsetzung einer leistungsorientierten Verwaltung.

#### 3.4.1 Anzahl Einheiten

Der Staatsrat hat neun Piloteneinheiten bezeichnet, die am Projekt FLA teilnehmen konnten. Nach der Leistungsanalyse haben zwei Einheiten ihre Anstrengungen auf andere umfangreiche Projekte konzentriert. Die Versuchsphase begann also am 1. Januar 2001 mit sieben Piloteneinheiten. Die Leistungsaufträge von vier Einheiten liefen von 2001 bis 2004, diejenigen von zwei weiteren Einheiten von 2002 bis 2004; die letzte Einheit musste darauf verzichten, voll bei der Versuchsphase mitzumachen, da es Probleme mit der Verfügbarkeit gab.

#### 3.4.2 Umfang des Projekts

Die Zahl der umgerechneten Vollzeitstellen (UVSt) bei den Piloteneinheiten beträgt ungefähr 493 auf insgesamt 8025 UVSt in der ganzen Kantonsverwaltung (2003); das sind 6,13 %. Drei Piloteneinheiten sind relativ klein (unter 30 UVSt), denn sie vertreten ungefähr 0,58 % des ganzen Verwaltungspersonals; die drei grossen Piloteneinheiten (über 100 UVSt) umfassen hingegen ungefähr 5,56 % des Personals.

Laut Rechnung 2003 beträgt der Betriebsaufwand der Piloteneinheiten 117,9 Millionen Franken, denen Einnahmen in der Höhe von 53,4 Millionen Franken gegenüberstehen. Die laufenden Ausgaben des ganzen Staates Freiburg betragen 2259 Millionen Franken, die Einnahmen machen 2323 Millionen Franken aus. Der Anteil der Piloteneinheiten entspricht demzufolge 5,22 % des Aufwands bzw. 2,3 % des Ertrags der ganzen Kantonsverwaltung.

<sup>1</sup> Botschaft Nr. 179 zum Dekretsentwurf über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung, S. 22

Diese verschiedenen Elemente zeigen deutlich, dass es sich um ein in seinem Umfang begrenztes Projekt handelt. Dazu muss noch angefügt werden, dass nur drei der sieben Direktionen und die Staatskanzlei mit der Beteiligung von unterstellten oder administrativ zugewiesenen Verwaltungseinheiten direkt vom Projekt erfasst wurden (1 Einheit bei der Staatskanzlei, 2 Einheiten bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, 2 Einheiten bei der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, 1 Einheit bei der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion).

### 3.5 Die Kosten für die Versuchsphase 2001–2004

Die Kosten für die Versuchsphase können in zwei Gruppen eingeteilt werden: einerseits die Kosten aus dem Voranschlag des Projekts FLA (Konto GENE 318.077); andererseits die Kosten für die Entwicklung der Instrumente, für die Arbeit der Kader und Mitarbeiter der Piloteneinheiten und für die Teilnahme an den verschiedenen Sitzungen.

#### 3.5.1 Die Kosten aus dem Voranschlag des Projekts

Der Grossteil dieser Kosten wird durch die Leistungen Dritter verursacht, da die operationelle Leitung des Projekts seit dem 1. August 2001 in Form eines Auftrags der Hochschule für Wirtschaft übertragen ist; verschiedene Audit- und Evaluationsaufträge wurden ebenfalls von Dritten wahrgenommen. Die Kosten für die Versuchsphase 2001–2004 belaufen sich insgesamt auf 1,35 Millionen Franken, das sind ungefähr 0,34 Millionen Franken im Jahr.

#### 3.5.2 Die übrigen Kosten

Die Instrumente wurden von der Projektleitung in Zusammenarbeit mit den zentralen Diensten, namentlich mit der Finanzverwaltung (FinV), dem Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) und dem Amt für Personal und Organisation (POA) entwickelt. Die Aufgaben, die die Kader und Mitarbeiter der Piloteneinheiten und der zentralen Dienste im Zusammenhang mit der Einführung der FLA ausgeführt haben, gingen zu Lasten anderer Tätigkeiten. Für die FLA an und für sich wurden keine zusätzlichen Stellen bewilligt, aber die Prioritäten gewisser Kader und Mitarbeiter der Piloteneinheiten wurden neu definiert. Die Projektoberleitung ist im Mittel viermal im Jahr zusammengetreten; die Arbeitsgruppe Controlling hielt drei Sitzungen im Jahr ab. Es ist schwierig, die «indirekten» Kosten, die von der FLA verursacht wurden, zu beziffern, aber der Betrag dürfte vorsichtig geschätzt dem des Voranschlags für das Projekt FLA entsprechen.

### 3.6 Die Werkzeuge der FLA

#### 3.6.1 Der Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag ist ein Vertrag zwischen der Verwaltungseinheit und dem Staatsrat, in dem für vier Jahre die der Verwaltungseinheit vorgegebenen Ziele und die ihr für die Erreichung dieser Ziele zur Verfügung stehenden Mittel festgelegt werden. Der Leistungsauftrag umfasst deshalb Elemente zu den Leistungen (Ziele und Indikatoren für die Menge, die Qualität und die Zufriedenheit) und zum Voranschlag für jede Leistung. Im ersten Teil werden die Aufgabe der Verwaltungseinheit und die gesetzlichen Grundlagen der entsprechenden Tätigkeit vorgestellt. Im zweiten Teil wird der Leistungskatalog in

Form von Produkten und Produktgruppen und das strategische Ziel, das mit jeder Produktgruppe verbunden ist, beschrieben. Im dritten Teil sind die finanziellen Mittel aufgeführt, die der Verwaltungseinheit jährlich zugeteilt werden, damit sie die für jede Leistung vorgegebenen Ziele erreichen kann. Der vierte Teil enthält schliesslich für jede Leistung die Einzelheiten zur Aufgabe, zu den Leistungsempfängern, zu den Zielen und zu den Indikatoren.

### 3.6.2 Der Leistungskatalog

Der Leistungskatalog bietet einen Überblick über alle Leistungen, die von einer Verwaltungseinheit erbracht werden. Das Modell, nach dem die Leistungen aufgezählt werden, wurde von der Projektleitung FLA vorgeschlagen und geht von einer Reihe von Überlegungen über den Auftrag der Verwaltungseinheit aus:

- In einer ersten Etappe wird der Auftrag der Verwaltungseinheit klar definiert. Der Auftrag wird hauptsächlich von den gesetzlichen Grundlagen abgeleitet, die die Tätigkeit der Verwaltungseinheit regeln.
- Wenn der Auftrag der Verwaltungseinheit einmal klar definiert und validiert ist, ist es möglich, die Hauptachsen zu bestimmen, die für die Entwicklung der Tätigkeiten im Hinblick auf den Auftrag der Verwaltungseinheit massgebend sein sollen; dazu muss man folgende Frage beantworten: Welche Schwerpunkte müssen insgesamt entwickelt werden, damit die Aufgabe der Verwaltungseinheit erfüllt werden kann? Im Allgemeinen verfügt die Verwaltungseinheit über 2 – 5 Schwerpunkte.
- Für jede Hauptachse wird dieselbe Methode erneut angewendet, und es wird festgelegt, welche Gesamtergebnisse die Verwaltungseinheit erreichen will.
- Sind die Gesamtergebnisse bestimmt, so ist es möglich anzugeben, welche Arbeiten von allen in der Verwaltungseinheit Tätigen konkret erbracht werden müssen.
- Die folgende Etappe besteht darin, für jede Leistung die Indikatoren zu bestimmen, mit denen Menge, Qualität und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen gemessen werden können. Mit diesen Indikatoren kann angegeben werden, in welchem Mass die Ziele erreicht werden.
- Die letzte Etappe besteht darin, gewisse kritische Bedingungen oder Faktoren auszumachen, die von der Verwaltungseinheit kaum kontrolliert werden können, aber die Erreichung der vorgegebenen Ziele beeinträchtigen können.

Diese Überlegungen führen zu einem Produkte- und Produktgruppenkatalog; dieser bietet eine Übersicht über alle Leistungen und Vorkehren der Verwaltung, die zum guten Gang der Verwaltungseinheit nötig sind.

### 3.6.3 Die analytische Buchhaltung

Das Freiburger Konzept der FLA stützt sich stark auf die analytische Buchhaltung, deren Ausgestaltung von der Projektleitung und der Finanzverwaltung entworfen und vom Staatsrat verabschiedet wurde<sup>1</sup>. Die Software SAP R/3 ist das Herzstück dieses Managements; dank ihr können die Finanzbuchhaltung und die analytische Buch-

haltung vollkommen ineinander integriert werden. Das ergibt einen nicht zu vernachlässigenden Gewinn an Effizienz, denn die Operationen in der Finanzbuchhaltung werden automatisch in die analytische Buchhaltung übertragen. Das Konzept der analytischen Buchhaltung nach Artikel 20 des Dekrets stützt sich auf die Methode der Vollkostenrechnung. Das bedeutet, dass alle Kosten auf den Leistungen verbucht werden. In der analytischen Buchhaltung jeder Verwaltungseinheit wird nur der laufende Aufwand verbucht, so dass der Aufwand der Investitionsrechnung natürlich nicht enthalten ist. Von der Laufenden Rechnung zieht die Verwaltungseinheit gewisse Ausgaben ab, die vom FLA-Bereich ausgenommen werden müssen, damit die so genannte Laufende FLA-Rechnung definiert werden kann. Von diesem Punkt werden verschiedene Bereinigungen vorgenommen, so dass man zur bereinigten Laufenden FLA-Rechnung kommt. Die verschiedenen Ausschlüsse und Bereinigungen werden im Folgenden erklärt:

- Die Ausschlüsse: Gewisse Subventionen werden aus der bereinigten Laufenden FLA-Rechnung ausgeschlossen; damit sollen Kostenschwankungen bei den Leistungen vermieden werden, die entstehen, weil jedes Jahr je nach den verfügbaren Mitteln des Staates ein anderer Subventionsbetrag ausgezahlt wird. Die aus dem FLA-Bereich ausgeschlossenen Subventionen werden nicht als laufende Ausgaben, sondern als Zuschüsse betrachtet. Der andere Grund für den Ausschluss der Subventionen ist der, dass die Beträge für die Subventionen nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen als für diejenigen, für die sie gewährt wurden; die Grundregel der FLA lautet jedoch, dass keine Kontrolle nach Budgetrubriken (Sachkonto) stattfindet.
- Die Bereinigungen I: Die Querschnittskosten gehören zu den Bereinigungen und werden in die bereinigte Laufende FLA-Rechnung aufgenommen. Es geht um die Betriebskosten der zentralen Dienste der Freiburger Verwaltung (zum Beispiel des Amtes für Personal und Organisation), die nicht in der Finanzrechnung der Verwaltungseinheiten verbucht werden. Diese Kosten werden jeder Piloteinheit nach einem Verteilschlüssel verrechnet, der für jeden der zentralen Dienste festgelegt wird. So werden den Piloteinheiten die Querschnittskosten je nach dem, wie viele «zentrale Dienste» sie konsumieren, verrechnet.
- Die Bereinigungen II: Die Abschreibungen für Güter von geringem Wert (GGW) bilden ebenfalls Bereinigungen, die in die bereinigte Laufende FLA-Rechnung aufgenommen werden. Dabei handelt es sich um Güter, deren Beschaffungswert zwischen 20 000 und 250 000 Franken liegt und die eine Lebensdauer von mehr als einem Jahr haben. Während die GGW in der Finanzrechnung in einem Mal abgeschrieben werden, im Allgemeinen im Jahr des Erwerbs, können sie in der analytischen Buchhaltung je nach der Lebensdauer des Gegenstands abgeschrieben werden. Das Ziel besteht darin, die Kosten für die Abschreibung regelmässig den Leistungen zu belasten und so zu verhindern, dass der Preis einer Leistung auf einmal steigt, weil GGW erworben wurden; auf diese Weise könnte man die Kosten einer Leistung von einem Jahr zum andern nicht mehr vergleichen.
- Die Bereinigungen III: Die Vollkostenrechnung nach dem Freiburger Modell schliesst auch die Kapitalkosten für den Kassenbedarf der Verwaltungseinheit ein.

<sup>1</sup> Konzept der analytischen Buchhaltung vom 2. August 2000

Dabei geht es um eine Zinsbelastung von 4,5 %, die auf dem durchschnittlichen Kassenbedarf während eines Jahres berechnet wird. Es sei noch darauf hingewiesen, dass bei der Festlegung des Kassenbedarfs die von den zentralen Diensten berechneten Querschnittskosten eingeschlossen werden.

Die analytische Buchhaltung ist das operationelle Instrument, mit dem dank der Aufteilung der Kosten auf die Produkte nach objektiven Kriterien eine höhere Transparenz erreicht werden kann. Die analytischen Daten machen es möglich, die Erbringung der Leistungen nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Konformität, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu betrachten; sie sind eine Voraussetzung für die leistungsorientierte Verwaltung. Abgesehen von den Bestimmungen des Beschlusses über die Haushaltsführung gilt für die FLA-Piloteinheiten nach wie vor das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates. Neben der analytischen Buchhaltung gibt es weiterhin einen Voranschlag und eine Rechnung; die analytische Buchhaltung stellt deshalb keinen Ersatz für die Finanzbuchhaltung dar, sondern ergänzt sie lediglich.

### 3.6.4 Der FLA-Voranschlag

Der FLA-Voranschlag umfasst die Buchhaltungselemente und die Elemente für die Geschäftsführung, die für die FLA nötig sind; der Aufbau ist dem Leistungsauftrag vergleichbar. Im ersten Teil wird auf die Aufgabe der Verwaltungseinheit und die gesetzlichen Grundlagen hingewiesen. Im zweiten Teil werden der Leistungskatalog und die strategischen Ziele beschrieben. Im dritten Teil wird der Jahresvoranschlag der Verwaltungseinheit vorgestellt und dem Voranschlag des vorhergehenden Jahres und der letzten abgeschlossenen Rechnung gegenübergestellt. Ausserdem wird der Übergang vom traditionellen Voranschlag mit Rubriken zum analytischen Voranschlag und zu den Produktesaldi erklärt. Im vierten Teil schliesslich werden für jede Leistung die Aufgabe, die Leistungsempfänger, die Ziele und die Indikatoren vorgestellt.

### 3.6.5 Das Controlling

Alle nötigen Arbeiten für das Controlling stützen sich auf des Controlling-Konzept vom 31. Mai 2001 für die Verwaltungseinheiten, die versuchsweise die Führung mit Leistungsauftrag anwenden; das Konzept wurde vom Staatsrat am 6. Juni 2001 genehmigt.

Gemäss FLA-Philosophie ist auch das Controlling ein Instrument, auf das nicht verzichtet werden kann. Dafür, dass sie in der Geschäftsführung mehr Autonomie erhalten, verpflichten sich die Piloteinheiten häufiger Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen und die Ausführung ihrer Leistungen zu kontrollieren. Sie müssen regelmässig ein Reporting in Form eines Standardberichts vorlegen, mit dem die Entwicklung der Leistungserbringung verfolgt werden kann. Gegenwärtig wird es dreimal jährlich erstellt, am 30. April, am 31. August und am 31. Dezember.

Die Ergebnisse des Controllings, die die Kosten und die Einnahmen nach Leistungsgruppen und Leistungen umfassen, werden von der aus SAP R/3 extrahierten analytischen Buchhaltung geliefert. Der Leiter hat so die Möglichkeit, die finanzielle Entwicklung zu verfolgen, und kann die Vorgesetzten über die entsprechenden Elemente zur Geschäftsführung informieren. Das Controlling ist

dynamisch und dank ihm können vorbeugend Korrekturmassnahmen ergriffen werden. Es beschränkt sich jedoch nicht nur auf die finanziellen Gesichtspunkte. Es umfasst auch die Kontrolle der Menge und der Qualität der Leistungen und den Einsatz des Personals. Jedes Reporting kann folgende Informationen zur Steuerung liefern:

- Abweichungen zwischen den im Voranschlag festgesetzten Zielen und den Prognosen bis Jahresende nach Produkt und Produktgruppen;
- Analyse der Abweichungen, mit der die Gründe für die aufgezeigten Unterschiede korrekt erfasst werden können;
- einen Vorschlag für Korrekturmassnahmen, die nach einer kritischen Prüfung der Abweichungen ergriffen werden müssen.

Man kann diese Abweichungen bestimmen, indem man einfach in jeder Kontrollperiode die tatsächlichen Daten mit den im Voranschlag enthaltenen vergleicht. Im Controlling-Konzept des Staates Freiburg wird eine dynamischere Art gewählt, bei der der Leiter verpflichtet ist, eine Prognose für das Jahresende aufzustellen und sie mit dem vereinbarten Voranschlag zu vergleichen. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, wird von jedem für Leistungen Verantwortlichen verlangt, dass er voraussieht, welche Abweichung sich Ende Jahr gegenüber dem Voranschlag, den er am Anfang des Jahres festgelegt hat, ergeben wird. Dank diesen Vorhersagen kann man die wirklich erzielten Ergebnisse und die saisonalen Schwankungen berücksichtigen.

Die Ergebnisse des Controllings Ende Jahr dienen auch als Grundlage für die Jahresrechnung der Verwaltungseinheit. Die Führungstabellen geben Auskunft über die Verwendung der Kredite, d. h. die Saldi der Produktgruppen und der Produkte. Wie beim Controlling werden bei der Rechnung der Verwaltungseinheit nicht mehr die Einhaltung der Voranschläge nach Sachkonto der Finanzbuchhaltung, sondern die Gesamtergebnisse bei den Produkten und Produktgruppen und das Erreichen der vorgegebenen Ziele berücksichtigt.

Die Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Finanzverwaltung, des Amtes für Personal und Organisation, der betreffenden Direktionen und der Projektleitung zusammensetzt, prüft die Controlling-Berichte der FLA-Piloteinheiten und legt dem Staatsrat Rechenschaft ab.

## 4. DIE EVALUATION DES PROJEKTS FLA

### 4.1 Vorgehen bei der Evaluation

In Anwendung von Artikel 4 Abs. 3 des Dekrets vom 8. Februar 2000 liess der Staatsrat das Projekt durch die Vermittlung der FLA-Projektüberleitung evaluieren. Damit die Umsetzung des Projekts unabhängig und objektiv bewertet werde, hat die Projektüberleitung nach einer Ausschreibung externe Evaluatoren aus wissenschaftlichen und Universitätskreisen damit beauftragt. Die Wahl fiel auf die Firma Interface – Institut für Politikstudien aus Luzern, die von Stefan Rieder vertreten wurde, und auf das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, das von Adrian Ritz vertreten wurde. Herr Rieder und Herr Ritz verfügen über grosse Erfahrung in der Evaluation von NPM-Projekten. Sie haben insbesondere an der Zwischenevaluation des Projekts Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget

(FLAG) des Bundes und an der Evaluation von NPM-Projekten im Wallis und in Solothurn mitgewirkt.

Die Projektoberleitung beauftragte die Evaluatoren:

- die Umsetzung der FLA gemäss den im Dekret von 2000 formulierten Zielen zu prüfen;
- die Funktionalität und Umsetzung der FLA-Instrumente (Leistungsauftrag, Globalbudget, Controlling und Indikatorensystem) zu analysieren;
- dem Einfluss der FLA auf das Verhältnis zwischen Parlament (Grosser Rat), Regierung (Staatsrat) und Piloteinheiten nachzugehen;
- den Einfluss der FLA auf die Führungs- und Unternehmenskultur in den Piloteinheiten zu ermitteln;
- Vorschläge für die Weiterführung des Projektes vorzulegen.

Mit der Evaluation wurde im März 2003 begonnen. Im September 2003 haben die Evaluatoren die ersten Zwischenergebnisse vorgestellt. Im November 2003 fand ein zweites Seminar statt, und der Schlussbericht wurde im Dezember 2003 überwiesen.

#### **4.2 Hauptsächliche Feststellungen der auswärtigen Evaluatoren**

Die Kapitel 9 und 10 des Berichts der auswärtigen Evaluatoren, in denen die umfassende Evaluation und die Entwicklung der FLA beim Staat Freiburg dargestellt werden, sollen an dieser Stelle vollständig wiedergegeben werden; für den Inhalt sind allein die auswärtigen Evaluatoren verantwortlich.

### **9. GESAMTBEWERTUNG**

*Wir gliedern unsere Gesamtbewertung in fünf Teile: Analog zum verwendeten Evaluationsmodell nehmen wir eine Bewertung der Umsetzung der FLA auf Stufe Parlament, Regierung, Amtsspitzen und Mitarbeitenden vor. Unabhängig davon legen wir unsere Beurteilung der Konzeption vor wie sie in Kapitel 8 ausführlich besprochen worden ist.*

#### **Bewertung der Umsetzung der FLA auf Stufe Parlament**

*Die Instrumente FLA sind im Parlament kaum erprobt worden. Zwar befasst sich die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission im Rahmen des Budgetprozesses mit den Globalbudgets und nimmt die Controllingberichte zur Kenntnis. Hingegen werden beide Instrumente kaum zur Steuerung und zur Kontrolle verwendet. Eine Diskussion von Zielen, Indikatoren, Produkten und Produktgruppen findet im Grossen Rat bisher nicht statt. Dieser Befund ist insofern zu relativieren, als dass das Parlament nach Aussagen der Befragten generell nur sehr selten aktiv in das Budget eingreift. Die Anwendung der FLA verläuft somit in den üblichen Bahnen der Parlamentsarbeit.*

*Nur ein Teil der Kommission kennt das Projekt FLA in genügendem Masse. Der überwiegende Teil des Grossen Rates kennt das Projekt nicht und ist vermutlich bei der Anwendung der Instrumente, insbesondere bei den Finanzkennzahlen überfordert.*

*Es erstaunt auf Grund dieses Ergebnisses kaum, dass sich das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament in*

*Folge der FLA kaum verändert hat. Eine Verschiebung der Kompetenzen oder des Einflusses zwischen den beiden Staatsebenen ist nicht zu beobachten. Auch hat sich das Verhältnis von Parlament (Kommission) und den Pilotämtern im Vergleich zu anderen Verwaltungseinheiten nicht verändert.*

*Der einzige Effekt der FLA auf der Stufe des Parlamentes besteht in einer besseren Information der Mitglieder der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission. Die Globalbudgets liefern zusätzliche Informationen, welche das Verwaltungshandeln transparenter machen.*

#### **Bewertung der Umsetzung der FLA auf Stufe Regierung**

*Die Regierung nimmt im Rahmen des Budgetprozesses die Instrumente der FLA zur Kenntnis. Sie verfügt mit dem Globalbudget und dem Controlling über zwei systematisch aufgebaute und konsistent entwickelte Instrumente.*

*Die Anwendung dieser Instrumente ist allerdings stark beschränkt. Einzig bei Finanzfragen (bei Überträgen über das Jahresende hinaus) und bei Kommentaren der Controllinggruppe greift die Regierung – gestützt auf NGP - in die Aufgaben der Pilotämter ein. Dies ist insgesamt selten der Fall. Der Grund für die geringe Anwendung der FLA auf Stufe der Regierung liegt darin, dass nur ein Teil der Direktionen über ein FLA-Amt verfügt, der Departementalismus stark verankert ist und die Piloten vom Umfang her insgesamt ein zu geringes Gewicht haben im Vergleich zu den traditionell geführten Ämtern.*

*Das Projekt FLA ist 1997 als eines von fünf Reformprojekten gestartet worden. Vom Umfang her ist seine Bedeutung nicht sehr gross und seine Zielsetzungen werden offenbar unterschiedlich definiert: Einerseits geht es offiziell darum, neue Instrumente zu testen. Andererseits drängt namentlich die Finanzdirektion auf die Formulierung klarer Sparziele. Auf Grund der Entstehungsgeschichte und der Ausgestaltung in der Praxis hat NGP für die Regierung nie eine hohe Bedeutung erlangt. Dies dürfte der Grund sein, weshalb sich der Staatsrat nicht als Promotor des Projektes verstanden hat. Das wäre aber notwendig gewesen: Nur mit einer starken Unterstützung der Regierung lässt sich eine Reform ernsthaft erproben, welche gleichzeitig Veränderungen bei Parlament, Regierung und Verwaltung verlangt. Weil diese Unterstützung gefehlt hat, ist die FLA teilweise nicht ernst genommen worden. Die Motivation insbesondere bei einem Teil der Pilotbetriebe hat abgenommen. Der Pilotversuch ist nicht konsequent umgesetzt worden, wichtige Elemente der FLA (etwa die Erprobung grösserer Handlungsspielräume, das Führen mit Zielen usw.) sind effektiv nicht erprobt worden.*

#### **Bewertung der Umsetzung der FLA auf der Ebene der Direktionen und Führung der Pilotämter**

*FLA ist ein Projekt, das sich im Kern auf die Einführung neuer finanzieller Führungsinstrumente im Dreieck zwischen Pilotbetrieben, den betroffenen Direktionen und der Finanzverwaltung abspielt. In diesem Umfeld hat die FLA Erfolg aufzuweisen. Mit dem Aufbau einer funktionierenden Zeiterfassung und einer Kosten-Leistungs-Rechnung [KLR] ist es gelungen, den Kadern der Ämter, den Direktionen und der Finanzverwaltung ein neues Führungsinstrument in die Hand zu geben. Die Transparenz und die Informationen über Leistungen und Kosten*

sind erhöht worden. Alle befragten Akteure, eingeschlossen die Regierung und das Parlament, möchten diese neuen Instrumente in Zukunft nicht mehr missen.

Im Vergleich zu den finanziellen Steuerungsinstrumenten sind die Führungsmittel auf Stufe Personal- und Organisationsentwicklung nicht über ein Anfangsstadium hinaus gekommen. Es hat von Beginn an ein Konzept gefehlt, wie und in welchem Masse sich die FLA auf die Mitarbeitenden auswirken sollte. Hier liegt eines der wesentlichsten Mankos des gesamten Vorhabens.

Angesichts der Projektentwicklung ist es nur logisch, dass die FLA sich primär auf Veränderungen finanzieller Handlungsspielräume und der Etablierung von Finanzinstrumenten konzentriert hat. Hier ist in beschränktem Ausmass getestet worden, wie eine Führung mit Zielen und Globalbudget in der Praxis aussehen könnte. Eine neue Arbeitsteilung zwischen Dienststellen, Direktionen, Querschnittsämtern und Regierung ist nicht ausprobiert worden. In der Praxis reduziert sich die Umsetzung der FLA auf Stufe der Amtsspitzen auf die Schaffung neuer Finanzinstrumente und die Anwendung bescheidener neuer Handlungsspielräume im finanziellen Bereich.

Aus Sicht der Evaluation ist dieser Befund im Wesentlichen durch die in vielen Teilen mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Pilotämtern, Direktionen und Querschnittsämtern zu erklären:

- Erstens ist festzuhalten, dass die finanziellen und personellen Kompetenzen der Piloten nie klar festgehalten, kommuniziert und umgesetzt worden sind. Dies obwohl entsprechende Beschlüsse des Staatsrates vorliegen. Die Umsetzung der finanziellen Handlungsspielräume der Piloten war in der Folge geprägt durch falsche Erwartungen seitens der Piloten gepaart mit einem Misstrauen der Finanzverwaltung gegenüber den finanziellen Freiräumen. Die Spielräume im Bereich des Personals sind nie umgesetzt worden.
- Die Einbindung der Querschnittsämter (Finanzverwaltung und Amt für Organisation und Personal) muss im Nachhinein als nicht gelungen betrachtet werden. Die Finanzverwaltung ist zwar an verschiedenen Punkten eng ins Projekt eingebunden. Dies hat auch zu der erfolgreichen Entwicklung der notwendigen Instrumente geführt (Einführung der EDV-Grundlagen für die KLR, Entwicklung des Controllings usw.). Dennoch gilt die Finanzverwaltung (zu Recht oder zu Unrecht bleibt dahingestellt) als Kritikerin und Bremserin des Projektes. Das hat der Entwicklung der Reform stark geschadet. Bezüglich des Personalamtes ist die Situation noch viel ausgeprägter: Dieses ist kaum im Projekt involviert. Entsprechend kommt die Entwicklung bestimmter Instrumente nicht voran.
- Die Projektleitung ist im Verlauf der Zeit aus der Verwaltung hinaus in die Hochschule für Wirtschaft verlegt worden. Auch dieser Prozess lässt sich im Nachhinein gut verstehen und nachvollziehen. Die Folge dieser Entwicklung besteht aber darin, dass die Projektleitung auf keine Hausmacht innerhalb der Verwaltung zählen kann und über keine Mittel verfügt, eine umfassendere Umsetzung des Versuchs voranzutreiben.

### **Bewertung der Umsetzung der FLA auf Stufe der Mitarbeitenden**

Innerhalb der Pilotämter beschränkt sich die Reform primär auf das Kader. Einzig die Leistungserfassung und

die Schaffung von Produktbudgets hat sich bis auf die Stufe der Mitarbeitenden ausgewirkt<sup>1</sup>: Im Vergleich zu den Nicht-Pilot-Ämtern hat sich die Kostenorientierung in den Pilotämtern deutlich stärker entwickelt. Auch auf Stufe der Kader hat sich der (wenn auch bescheidene) finanzielle Handlungsspielraum positiv ausgewirkt: Die Motivation ist gesteigert und die Verwaltungsführung vereinfacht worden. Das Kader hat sowohl von den neuen Führungsinformationen aus der Kosten-Leistungs-Rechnung als auch von der Leistungserfassung profitiert.

Auf Stufe des Personals ist mit Ausnahme der Kostenorientierung kein wesentlicher Effekt der FLA zu beobachten. Der grosse Teil der Mitarbeitenden ist schlecht über die FLA informiert. Eine systematische Information und Ausbildung hat nicht stattgefunden. Entsprechend gering sind denn auch die beobachteten Wirkungen. Die Umfrage hat gezeigt, dass Prozesse, Strukturen und Unternehmenskultur kaum von der FLA tangiert worden sind.

Vergleicht man die Pilotämter untereinander, zeigen sich erhebliche Unterschiede auf Stufe des Personals: So etwa ist der Informationsstand von Pilotamt zu Pilotamt sehr unterschiedlich. Die Wirkungen der Instrumente der FLA variieren stark: In einigen Ämtern hat sich die FLA positiv auf die Arbeitszufriedenheit ausgewirkt, in anderen Pilotämtern ist der Effekt stark negativ. Der Grund liegt in der nicht homogenen Umsetzung der FLA-Instrumente, die von Pilotamt zu Pilotamt unterschiedlich ausgefallen ist.

### **Konzeption der Reform**

Das explizite und implizite Konzept der Reform ist insgesamt konsistent. Es bestehen keine wesentlichen Mängel. Zwar fehlen bestimmte Elemente wie ein IAFP [Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung] und die Abgrenzung zwischen Produkten und Produktgruppen ist verbesserungsfähig. Diese Schwächen der ansonsten stimmigen Konzeption können aber ohne weiteres behoben werden. Die in der Praxis beobachtete unterschiedliche Umsetzung von FLA-Instrumenten (Finanzlastigkeit) ist nicht durch die Konzeption der FLA hervorgerufen.

### **Gesamtbewertung**

Im Rahmen der Gesamtbewertung sollen die Ergebnisse auf den genannten Ebenen mit den ursprünglichen Zielen der FLA verglichen werden. Das führt uns zu folgenden Erkenntnissen:

- Als Erfolg der FLA darf die Steigerung der Transparenz gewertet werden (Ziel Nummer eins des Dekretes). Es ist tatsächlich gelungen, mit der Beschreibung von Produkten und Produktgruppen, den Globalbudgets und der Kosten-Leistungs-Rechnung den Überblick über die Leistungen der Piloten auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung zu verbessern. Die entsprechende Zielsetzung konnte im Bereich der Piloten erreicht werden.

<sup>1</sup> [Anmerkung des SR: Die Software zur Zeiterfassung, die im Rahmen des FLA-Projekts in Zusammenarbeit mit dem ITA entwickelt wurde, ermöglicht den Mitarbeitern der Pilotenheiten genau anzugeben, für welche Leistungen oder Aufgaben sie ihre Arbeitsstunden verwendet haben. Diese Informationen werden dann automatisch in die Buchhaltungssoftware SAP R/3 übertragen, damit die Kosten den Leistungen zugeordnet werden können. Die Software zur Zeiterfassung liefert auch interessante Informationen über die Führung der Verwaltungseinheiten.

- Nicht gelungen ist die Dynamisierung der Verwaltung durch Vorgaben von Zielen und Gewährung der entsprechenden Mittel und Verantwortung (Ziel Nummer zwei gemäss Dekret). Weder sind die Ziele als Massstab für die Führung der Ämter verwendet worden, noch sind die vorgesehenen Handlungsspielräume ausgenutzt und Verantwortung in genügendem Masse delegiert worden. Einzig im Finanzbereich ist dies teilweise der Fall.
- Die Förderung qualitativer und bedürfnisgerechter Leistungen (Ziel Nummer drei) hat nicht explizit überprüft werden können, weil auf eine Analyse auf der Ebene der Leistungen und Wirkungen verzichtet worden ist. Es darf aber vermutet werden, dass kaum Veränderungen auf dieser Ebene aufgetreten sind. Der Grund ist einfach: Es haben in keinem der Ämter substantielle Veränderungen der Qualität und Quantität der Leistungen stattgefunden. Für solche Effekte ist es offenbar noch zu früh. Sie brauchen als Voraussetzung ein funktionierendes Führungssystem, welches tatsächlich mit Zielen und Indikatoren arbeitet.
- Wie weit die FLA zur Förderung einer wirkungsorientierten und kostengünstigen Verwaltung geführt hat, lässt sich im Rahmen der Evaluation nur qualitativ abschätzen. Eine stärkere Wirkungsorientierung der Verwaltung dürfte kaum erreicht worden sein, aus dem einfachen Grund, weil das dazu notwendige Instrumentarium (Ziele und Indikatoren) qualitativ noch ungenügend entwickelt ist und in der Praxis durch Direktionen, Regierung und Parlament kaum Anwendung findet. Bei der Kostenorientierung hat die FLA einen Teilerfolg erzielt: Es ist gelungen, die Kostenorientierung in den Pilotämtern zu erhöhen. Daraus lässt sich ableiten, dass die Mittel auch bewusster eingesetzt werden. Ob sich daraus eine Einsparung ergeben hat, ist eher ungewiss. Bisher war der Umsetzungsaufwand namentlich bei den Piloten jedenfalls recht hoch. Eine Effizienzsteigerung dürfte daher nur bei einem routinemässigen Einsatz der FLA erfolgen. Ein solcher findet momentan aber nicht statt.

Wenn wir die Ziele der FLA beachten und den Blick auf die gesamte Umsetzung werfen, so kommen wir zu folgendem Schluss: Bei der FLA im Kanton Freiburg handelt es sich nach Ansicht der Evaluation nur um eine partielle Umsetzung der neuen Verwaltungsführung auf der Ebene der finanziellen Führungsinstrumente. Hier sind Erfolge erzielt worden. Eine Umsetzung in einem umfassenderen Sinne des New Public Management ist zwar mit den Zielsetzungen angestrebt, in der Praxis aber nicht umgesetzt worden. Es fehlt eine umfassende Gesamtkonzeption, was zur Folge hat, dass zu viele Elemente nicht eingeführt oder nicht angewendet worden sind. Ferner gibt es weder im Parlament, in der Regierung noch in der Verwaltung und Projektleitung jemanden, der Willens und stark genug wäre, diese Anwendung auch einzufordern. Die FLA ist daher nur partiell im Finanzbereich umgesetzt, in wesentlichen Teilen aber in seinen Ansätzen stecken geblieben.

## 10. ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

Es stellt sich die Frage, wie das Projekt FLA in Zukunft weiter entwickelt werden kann. Aus Sicht der Evaluation ist entscheidend, welche Bereitschaft Parlament, Regierung und Verwaltung für die Verwaltungsreformen an den Tag legen. Abhängig davon lassen sich drei Szenarien

formulieren. Wir skizzieren aus Sicht der Evaluation die Bedingungen, welche zum Entscheid für oder gegen eine der Varianten sprechen.

### 10.1 Variante eins: Vollständiger Abbruch der FLA

Variante eins besteht darin, die gesamten Instrumente im Rahmen der FLA aufzugeben. Ob einzelne Direktionen die Finanzinstrumente (KLR und Leistungserfassung, sowie Ziele und Indikatoren) als interne Führungsinstrumente beibehalten wollen, bleibt ihnen überlassen. Der Entscheid dafür liegt bei den Direktionen. Die Führung der Verwaltung durch Regierung und Parlament erfolgt aber über das traditionelle Budget. Die Handlungsspielräume der Verwaltung richten sich nach den Regelungen des Personalgesetzes und des Finanzhaushaltsgesetzes. Das Dekret und die Beschlüsse, welche der FLA zu Grunde liegen, werden vollständig aufgehoben.

Diese Variante ist unter den folgenden Voraussetzungen zu empfehlen:

- Die bestehenden Steuerungsinstrumente werden als genügend erachtet.
- Eine einheitliche Messung von Leistungen und Wirkungen und die Verknüpfung mit staatlichen Leistungen wird als nicht vordringlich erachtet.
- Eine Pluralität in der Verwaltungsführung durch die Direktionen ist erwünscht: Jede Direktion soll jene Führungsinstrumente aufbauen, die sie in ihrem Tätigkeitsbereich für angemessen hält. Eine Gesamtreform der Führungsinstrumente wird nicht angestrebt.
- Die Handlungsspielräume der Verwaltungseinheiten werden primär durch die Direktionen bestimmt und richten sich nach der jeweiligen Situation in den Direktionen selber. Die vorhandenen Handlungsspielräume der Dienststellen werden als ausreichend erachtet.
- Die Bedeutung einer Reform nach dem Muster von NPM hat im Vergleich zu anderen Vorhaben geringe Priorität. Entsprechend stehen die notwendigen Ressourcen für eine systematische Einführung auch einzelner Instrumente von NPM bei Regierung, Direktionen und Querschnittsämtern nicht zur Verfügung.

Wenn die genannten Voraussetzungen gegeben sind, empfiehlt die Evaluation einen sofortigen Abbruch des Projektes FLA. Dieser ist sinnvoller als eine partielle Weiterführung des Versuchs. Ein solcher ist bei mangelnder politischer Unterstützung durch die Regierung und fehlender praktischer Unterstützung durch die Querschnittsämter nicht sinnvoll.

### 10.2 Variante zwei: Abbruch der umfassenden Reform, Weiterführung ausgewählter Instrumente

Die FLA als umfassendes Führungssystem wird als solche aufgegeben. Die Beschlüsse im Bereich des Personals werden ersatzlos gestrichen. Die Personalführung richtet sich ausschliesslich nach dem neuen Personalgesetz und den darin enthaltenen Bestimmungen. Ebenso wird von der Formulierung von Zielen und Indikatoren abgesehen. In dem Sinne wird auch das Controlling in der heutigen Form aufgegeben und durch ein reines Finanzcontrolling ersetzt.

Die Leistungserfassung pro Produkte und Produktgruppen sowie die Kosten-Leistungs-Rechnung werden für die

gesamte Verwaltung eingeführt. Die Projektleitung übernimmt die Finanzverwaltung. Sie bestimmt Konzept und Umfang der KLR. Die Finanzverwaltung bereitet die Führungsinformationen auf und stellt sie der Regierung und den Direktionen im Rahmen der Beratung von Budget und Rechnung in geeigneter Form zur Verfügung. Dem Parlament werden Budget und Rechnung im herkömmlichen Verfahren präsentiert. Die Regierung kann darüber entscheiden, ob und in welcher Form sie Informationen aus der Leistungserfassung/KLR ans Parlament weitergeben will.

Diese Variante ist unter den folgenden Voraussetzungen zu empfehlen:

- Die Informationen aus der Leistungserfassung und der KLR werden von den Direktionen und der Regierung als Führungsinformationen gewünscht.
- Die Ressourcen für die einheitliche Einführung der Leistungserfassung und der KLR in der gesamten Verwaltung werden bei der Finanzverwaltung bereitgestellt.
- Die Direktionen sind bereit, in allen ihren Dienststellen die Definition von Produkten und Produktgruppen vorzunehmen.
- Die Leitungen der Dienststellen und ihre Finanzverantwortlichen erhalten die notwendige Ausbildung im Bereich der Kosten-Leistungs-Rechnung.

Eine Weiterführung der Finanzinstrumente erscheint unter den genannten Voraussetzungen sinnvoll. Damit würde Wissen und Know-how aus dem FLA-Projekt weiter verwendet. Das Vorgehen dürfte insofern auf Akzeptanz stossen, als dass die Leistungserfassung und die Informationen aus der KLR bei allen Akteuren auf grosses positives Echo gestossen sind. Die grundsätzliche Akzeptanz ist daher vorhanden. Offen bleibt die Frage, ob eine flächendeckende Einführung erwünscht ist und ob die dazu notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.

### **10.3 Variante drei: Weiterführung und Ausdehnung von FLA**

Die dritte Variante sieht vor, die Reform der FLA umfassend weiterzuführen und auf die gesamte Verwaltung auszuweiten. Dazu wird es notwendig sein, die folgenden wesentlichen Verbesserungen am heutigen System vorzunehmen:

- Aufbau von Instrumenten im Bereich der Personalentwicklung (MBO [Management by Objectives/Führung durch Zielvereinbarung], Leistungsanreize, Handlungsspielraum, Strukturentwicklung)
- Bessere Information und Beratung der Mitarbeitenden der Verwaltung im Zusammenhang mit der FLA
- Etablieren eines Zeitplans und einer Prioritätenliste hinsichtlich der Umstellung der Dienststellen auf die neue Verwaltungsführung
- Schaffung einer neuen, ressourcenmässig gut ausgestatteten Projektleitung in der Finanzdirektion unter Beteiligung der Finanzverwaltung und des Amtes für Personal und Organisation
- Verbesserung von Zielen und Indikatoren
- Flächendeckende Information und Ausbildung im Grossen Rat

Mit anderen Worten, es muss ein Gesamtkonzept auf Basis der bestehenden Instrumente gestaltet und ein ent-

sprechender Umsetzungsplan entwickelt werden. Eine solche Weiterführung der Reform ist nur sinnvoll, wenn folgende Bedingungen gegeben sind:

- Die Regierung steht als Ganzes voll hinter dem Projekt und treibt es politisch wie administrativ voran.
- Die Direktionen sind bereit, die Umsetzung der Reform in der Linie voranzutreiben und auch gegen Widerstände einzelner Dienststellen durchzusetzen.
- Der Grosse Rat ist bereit, sich auf eine Veränderung im Bereich der finanziellen Steuerung einzulassen und allenfalls seine Strukturen zu verändern.
- Es gelingt, eine funktionierende Projektleitung mit einer engen Zusammenarbeit zwischen Finanzverwaltung und Personalamt aufzubauen.

Aus Sicht der Evaluation ist gegenwärtig keine dieser vier Voraussetzungen für eine breite Einführung der FLA gegeben. Soll Variante drei also gewählt werden, ist eine Debatte über den Stellenwert und die Bedeutung der FLA notwendig. Die genannten Voraussetzungen lassen sich nur dann realisieren, wenn aus der Debatte wenigstens von einer Mehrheit von Regierung und Parlament die gleichen Ziele geteilt werden.

Es muss explizit darauf hingewiesen werden, dass das heutige System von seiner Grundstruktur her durchaus ausbaubar ist. Die Weiterführung der Reform ist kein technisches oder konzeptionelles Problem. Im Kanton Freiburg kämpfen die Akteure mit den gleichen Schwierigkeiten, wie sie in anderen Kantonen auch aufgetreten sind. Es ist daher primär eine Frage des politischen Willens beziehungsweise des Führungswillens, ob die FLA eine Zukunft hat. Gegenwärtig unterscheidet sich die FLA insofern von anderen Projekten, als dass die Umsetzung ausgeprägt partiell erfolgt ist.

Von einer teilweisen Einführung der FLA in nur einem kleinen Teil der Ämter raten wir explizit ab. Dies lässt sich auf Grund des Aufwandes nicht rechtfertigen. Ferner führt eine duales System ständig zu Reibereien und Konflikten.

### **10.4 Empfehlungen der Evaluation zum weiteren Vorgehen**

Die Evaluation kommt bei der Beurteilung der drei Varianten zu folgenden Schlüssen:

- Gegenwärtig sind die Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Variante zwei und drei nicht gegeben. Unter der Annahme, dass das Engagement und der Aufwand von Regierung, Parlament und Verwaltung im Rahmen der Reform nicht ansteigen sollen, ist einzig Variante eins zu empfehlen. Diese würde es den Direktionen frei stellen, ihre bisherigen Führungsstrukturen beizubehalten oder nach Massgabe der eigenen Bedürfnisse zu verändern. Jene Direktionen, welche über Pilotbetriebe verfügen könnten diese mit den neu aufgebauten Instrumenten weiterführen.
- Wenn Variante zwei oder drei in Betracht gezogen werden, muss sich primär die Regierung über ihr Engagement klar werden. Wenn sie Bedürfnisse für eine neue Verwaltungsführung sieht, muss sie die notwendige Initiative ergreifen und Ressourcen bereitstellen. Wenn sie nicht bereit ist, sowohl politisch als auch operativ die Führungsstrukturen zu verändern, ist es besser, auf eine Einführung der FLA zu verzichten und Variante eins zu beschreiten.



## 5. BEURTEILUNG DURCH DEN STAATSRAT

### 5.1 Versuchsphase

Die Bewertung der FLA-Versuchsphase durch den Staatsrat berücksichtigt die Bemerkungen der auswärtigen Experten, die mit der Bewertung des Projekts beauftragt wurden. Sie stützt sich ferner auf die Meinung der Projektleitung und der Projektoberleitung.

Der Staatsrat hält die folgenden positiven Aspekte fest:

- Die Umsetzung der FLA hat unbestreitbar zu einer erhöhten Transparenz bei den Leistungen geführt. Diese Transparenz wird von allen Personen erwähnt, die im Rahmen der Evaluation der FLA befragt wurden.
- Das gegenwärtige FLA-Modell zeigt die Verwaltung der staatlichen Leistungen in einem neuen Licht, da man die Kosten für jede Dienstleistung kennt und die zusätzlichen Indikatoren bei der Quantität und bei der Qualität definiert sind.

Der Staatsrat hält jedoch auch folgende Schwachpunkte fest:

- Wie auch die Evaluatoren erwähnen<sup>1</sup>, wurden die im Dekret festgelegten Ziele nicht vollständig erreicht. Eine klarere Aufteilung der strategischen und der operationellen Verantwortung fand nicht statt; die ungenügende Ausnutzung des Spielraums und die aufgeschobene Einführung von gewissen Instrumenten ausserhalb des Finanzbereichs haben dazu beigetragen, dass das Potenzial der Dynamisierung der öffentlichen Dienste, die mit dem Dekret beabsichtigt wurde, nicht voll ausgeschöpft werden konnte. Es haben keine spürbaren Veränderungen bei der Qualität der Leistungen und ihrer Anpassung an die Bedürfnisse der Kunden und Bürger stattgefunden. Schliesslich scheint es, dass in gewissen Piloteinheiten zwar eine Verbesserung des Kostenbewusstseins eingetreten ist, ein Nachdenken über die Auswirkungen der Staatstätigkeit hat aber nicht wirklich stattgefunden.
- Die Umsetzung des gegenwärtigen FLA-Modells betraf nur die Staatskanzlei und 3 Direktionen der Kantonsverwaltung. Die 6 Piloteinheiten mit Leistungsauftrag hatten im Vergleich zu den Dienststellen, die nach herkömmlicher Art geführt wurden, nicht allzu viel Gewicht, und wichtige Bereiche der Freiburger Verwaltung (Unterrichtswesen, Polizei, Justiz, Gesundheitswesen) haben am Experiment nicht teilgenommen. Ausserdem wurden die Mitarbeitenden nicht immer über die laufenden Schritte informiert, und deshalb hat die Reform sie wenig berührt.
- Ausser in den Piloteinheiten fand das gegenwärtige FLA-Modell nicht genügend Akzeptanz und ist zu wenig gut in den Geschäftsführungsgrundlagen der Freiburger Verwaltung verankert, als dass man die FLA kurzfristig allgemein einführen könnte.

Deshalb ist der Staatsrat der Auffassung, dass trotz der positiven Aspekte, die die Evaluation des Projekts feststellte, die Umstände der Einführung des Projekts «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» keine genügend solide Erprobung der gesamten FLA ermöglichten, da gewisse wesentliche Elemente nicht getestet wurden. Der Staats-

rat denkt, dass es nötig ist, die Situation am Ende dieser Versuchsphase neu zu prüfen.

### 5.2 Geprüfte Varianten und Auswahl

Auf Grund der bisher gemachten Bemerkungen differenziert der Staatsrat die Entwicklungsperspektiven für das Projekt FLA, die von den auswärtigen Experten ausgezeichnet wurden, ein bisschen. Der Staatsrat hat drei verschiedene Varianten ins Auge gefasst, was die Rolle, die die FLA künftig in der Geschäftsführung der Verwaltung spielen soll, anbelangt:

1. Variante: Das FLA-Modell gemäss Dekret und die Instrumente, die während der Versuchsphase eingesetzt wurden, werden aufgegeben.
2. Variante: Das FLA-Modell gemäss Dekret wird in der ganzen Kantonsverwaltung oder in Teilen davon eingeführt, wobei die wichtigsten Unzulänglichkeiten, die während der Versuchsphase entdeckt wurden, korrigiert werden.
3. Variante: Das FLA-Modell wird angepasst, indem den wichtigsten Mängeln, die während der Versuchsphase entdeckt wurden, abgeholfen wird; zudem werden die Voraussetzungen definiert, unter denen es im Rahmen der Projekte zur Modernisierung der Kantonsverwaltung eingeführt werden soll.

Der Staatsrat berücksichtigt die Variante 1 nicht, denn gewisse Instrumente funktionieren wie gewünscht und zeitigen positive Ergebnisse. Angesichts der Investitionen, die für das FLA-Experiment getätigt wurden, wäre es nicht angebracht, das FLA-Modell ganz aufzugeben; gäbe man es auf, könnte man auch nicht von den Vorteilen und Potenzialen, die während der Versuchsphase zum Vorschein gekommen sind, profitieren.

Die Variante 2, die allgemeine Einführung von FLA in der ganzen Kantonsverwaltung oder in Teilen davon, ist nicht realistisch, da verschiedene Voraussetzungen zur Umsetzung dieser Variante zurzeit nicht gegeben sind. Die allgemeine Einführung des FLA-Modells ist nur denkbar, wenn die personellen Mittel der Verwaltungseinheiten und der zentralen Dienste aufgestockt werden.

Folglich spricht sich der Staatsrat für die Variante 3 aus. Er will das gegenwärtige FLA-Modell auf Grund der gewonnenen Erfahrungen anpassen und genau bestimmen, welche Voraussetzungen für die Einführung erforderlich sind. Ausserdem plant der Staatsrat, die Einführung des angepassten FLA-Modells mit den anderen Projekten zur Modernisierung der Kantonsverwaltung zu koordinieren, insbesondere mit der Anwendung der Bestimmungen des SVOG, die einen Bezug zur leistungsorientierten Verwaltungsführung haben.

### 5.3 Zukunft der FLA

Ziel des Staatsrats ist es, im Rahmen der Bestimmungen des SVOG über die leistungsorientierte Führung ein pragmatisches FLA-Modell auf drei Ebenen zu entwickeln:

- Die erste Ebene besteht grundsätzlich für die ganze Kantonsverwaltung in einer Leistungsanalyse, die zu einem Leistungskatalog für jede Verwaltungseinheit und Anstalt führt. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, diese verschiedenen Leistungskataloge in den Direktionen oder im Staatsrat zusammenzufassen und so einen umfassenderen Überblick über die Leistungen zu gewinnen. Dank dieser ersten Ebene kann

<sup>1</sup> siehe Kap. 177 (Gesamtbewertung)

der Staatsrat beschliessen oder zunächst beantragen, dass Leistungen beibehalten, abgeschafft oder ausserhalb der Verwaltung erbracht werden.

Wie bereits im «Bericht über die Stossrichtungen der Reformen und der Restrukturierungen, die im Finanzplan für die Legislaturperiode 2002–2006 angekündigt wurden» erwähnt wurde, soll mit diesem Projekt angefangen werden, indem in einer ersten Phase eine Dienststelle pro Direktion erfasst wird; das Ziel besteht darin, die verschiedenen Kataloge, soweit es geht, formal zu vereinheitlichen, bevor dieses Verfahren auf die ganze Kantonsverwaltung ausgedehnt wird.

- Mit dem Übergang zur zweiten Ebene wird die leistungsorientierte Führung auf der Grundlage eines Jahresvoranschlags eingeführt. Dazu wird eine spezielle, angepasste analytische Buchhaltung zusammen mit einer Zeiterfassung auf der Grundlage des Leistungskatalogs (der auf der ersten Ebene definiert wurde) entwickelt. Mit der analytischen Buchhaltung soll eine Verwaltungseinheit oder eine Anstalt einen jährlichen Voranschlag pro Leistung und Leistungsgruppe definieren und verwalten, indem der Aufwand, der Ertrag, die vollen Kosten und der Kostendeckungsgrad bestimmt werden.
- Die dritte Ebene besteht darin, zur Führung mit Leistungsauftrag überzugehen, in Anwendung von Artikel 59 SVOG, der bestimmt: «Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten Leistungsaufträge erteilen».

Der Staatsrat wählt dieses Vorgehen aus verschiedenen Gründen. Erstens wird es von mehreren Gesetzen und Entwürfen unterstützt, die in Richtung einer leistungsfähigeren Geschäftsführung der Verwaltung gehen. Dann kann mit diesem Vorgehen von der versuchsweisen Ein-

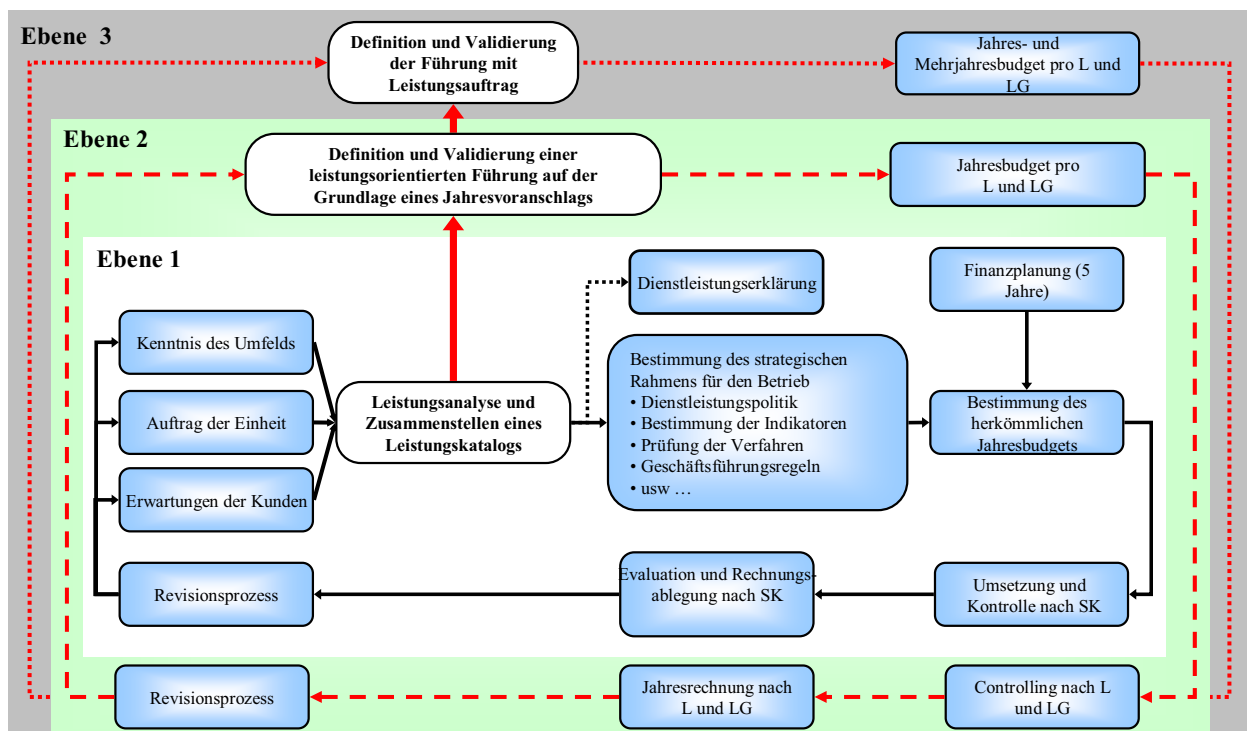
führung der FLA profitiert werden. Die Verwaltungswerkzeuge und -konzepte, die sich bewährt haben (analytische Buchhaltung, Zeiterfassung, Controlling usw.) können vernünftig in ein solches Managementmodell eingebaut werden. Schliesslich können die Piloteinheiten, die während mehreren Jahren für das Projekt FLA gearbeitet haben, sich auf Wunsch den Bestimmungen von Artikel 59 SVOG unterstellen.

Das vom Staatsrat geplante Modell der Einführung hat also ein gemeinsames Projekt «Leistungsanalyse» für die ganze Kantonsverwaltung zur Folge; gleiche Erfahrungen wurden auch in anderen Kantonen gemacht. Die Einführung der übrigen Führungsinstrumente der FLA wird schliesslich in zwei Reifungsphasen passieren. Für jede Verwaltungseinheit muss ein massgeschneidertes Projekt verabschiedet werden, das den Bedürfnissen, den Sachzwängen, den Mitteln und den anderen Besonderheiten der Einheit angepasst ist.

## 6. VORÜBERGEHENDE MASSNAHMEN

Die Gültigkeit des Dekrets vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung läuft am 31. Dezember 2004 ab. Damit die sechs Piloteinheiten bis zum Ablauf der nächsten Frist weiterhin FLA praktizieren können, beantragt der Staatsrat, die Gültigkeit des Dekrets vom 8. Februar 2000 bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode, d.h., bis zum 31. Dezember 2006, zu verlängern; damit könnte das FLA-Modell auch angepasst und verbessert werden.

Wir bitten Sie, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



SK: Sachkonto.  
L: Leistungen.  
LG: Leistungsgruppen.