



Documentazione

Data: 17.04.2013

Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG)

Situazione iniziale

Obiettivi

Basi

Strumenti

Interazione con gli esistenti processi di pianificazione e gestione

Gestione da parte del Parlamento

Costi e benefici

Situazione iniziale

Il 4 novembre 2009 il Consiglio federale ha sottoposto per conoscenza all'Assemblea federale il Rapporto di valutazione GEMAP (gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale). In questo rapporto il Governo aveva presentato tre opzioni per l'ulteriore sviluppo della gestione dell'Amministrazione: a) consolidamento del programma GEMAP, b) estensione mirata del programma GEMAP e c) elaborazione di un nuovo modello uniforme di gestione. Nella decisione di principio del 4 maggio 2011 il Consiglio federale si è espresso per l'abbandono del sistema di gestione duale e per l'elaborazione di un Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). L'introduzione del NMG è stata inserita nel Programma di legislatura 2011–2015.

Il NMG si inserisce armoniosamente nelle riforme dell'Amministrazione degli anni passati che perseguivano tutte un rafforzamento dell'orientamento verso obiettivi e risultati. Le basi al riguardo erano state poste con l'entrata in vigore nel 1997 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione che per tutti i livelli dell'Amministrazione esige la conduzione tramite obiettivi e priorità. Con il freno all'indebitamento e il Nuovo modello contabile (NMC) la gestione delle finanze pubbliche è stata posta su nuove basi. Anche la gestione del personale e il pilotaggio nel settore informatico hanno registrato una fase di rinnovamento nel 2000 (tra cui la soppressione dello statuto di funzionario e l'introduzione di componenti dello stipendio legate alle prestazioni). Inoltre, a seguito della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nonché con il trasferimento di compiti della Confederazione a imprese e istituti indipendenti, sono stati perseguiti obiettivi di efficienza ed efficacia. Nell'Amministrazione federale centrale 20 unità amministrative seguono attualmente il programma GEMAP. Infine, nel 1999, è stata adottata una disposizione nell'articolo 170 Cost. che ha contribuito ad aumentare la rilevanza della valutazione di misure e programmi statali.

Obiettivi

Con il NMG il Consiglio federale vuole migliorare la gestione dei compiti e delle finanze aumentando la trasparenza in fatto di prestazioni nel preventivo e nel piano finanziario e ridurre dunque il ritardo nel confronto internazionale nel cosiddetto «Performance Budgeting». Gli obiettivi generali del NMG sono:

- migliorare la gestione del bilancio attraverso l'interazione sistematica di compiti e finanze, risorse e prestazioni a tutti i livelli (Parlamento, Consiglio federale e Amministrazione) tramite il Piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF);
- sviluppare ulteriormente l'orientamento verso obiettivi della gestione e della cultura dell'Amministrazione tramite una migliore trasparenza dei costi e delle prestazioni, vale a dire attraverso un potenziamento dell'orientamento agli obiettivi e della responsabilità individuale delle unità amministrative tramite convenzioni sulle prestazioni e contabilità analitica;
- migliorare l'economicità e l'efficacia in seno all'Amministrazione federale tramite preventivi globale e margini di manovra aziendali ampliati.

Basi

Il «Performance Budgeting» necessita quale base di un catalogo delle prestazioni di tutte le unità amministrative. Ogni unità amministrativa deve presentare da uno a cinque gruppi di prestazioni cosicché l'Amministrazione federale sarà costituita da circa 140 gruppi di prestazioni. Con questa composizione dovrebbe essere garantito che la politica non si perda in numerosi cataloghi di articoli e prestazioni di servizi e che le direzioni degli uffici riconoscano ancora le proprie prestazioni affinché possano attuare gli obiettivi politici.

Per la costituzione dei gruppi di prestazioni può servire da ausilio un modello concernente gli effetti che partendo dal mandato legale descriva le prestazioni fornite (Output), le previste modifiche di comportamento nei gruppi di destinatari (Impact) nonché le ripercussioni attese nell'economia, nella società e nell'ambiente (Outcome). Per la pianificazione e la gestione dell'impiego delle risorse nelle unità amministrative riveste primaria importanza lo sviluppo delle prestazioni e degli Impact. Prestazioni rispettivamente gruppi di prestazioni possono essere descritti sulla base di dimensioni come quantità, qualità, scadenze, costi o grado di soddisfazione dei beneficiari delle prestazioni. La misurazione dell'Outcome deve essere fatta solo se necessario per le valutazioni, tanto più che di regola non dovrebbe esistere una correlazione monocausale tra le prestazioni di singole unità amministrative e gli effetti su società, ambiente o economia.

Strumenti

Il NMG si basa sostanzialmente su cinque strumenti che avvicinano la pianificazione e la gestione politica con quella operativa:

- piano finanziario di legislatura (PFL): il PFL, allestito all'inizio di ogni periodo di legislatura, verrà rafforzato tramite tendenze di sviluppo a medio e lungo termine. Una proiezione su 8 – 10 anni aiuta a riconoscere tempestivamente le priorità di politica della spesa e il fabbisogno di correzioni a livello di politica finanziaria e ad avviare misure per tempo;
- preventivo con Piano integrato dei compiti e delle finanze (P con PICF): il preventivo e il piano finanziario vengono raggruppati. La pianificazione a medio termine viene estesa alle singole unità amministrative e ai loro gruppi di prestazioni. Oltre al preventivo globale vengono aggiornati e commentati annualmente le spese e i ricavi nonché gli obiettivi e i valori di riferimento dei gruppi di prestazioni. Il nuovo preventivo con PICF costituisce dunque un compendio dell'attuale mandato di prestazioni GEMAP;

- convenzioni sulle prestazioni: tra il capodipartimento e il direttore dell'Ufficio verranno conclusi annualmente una concertazione degli obiettivi comprendente obiettivi annuali su progetti della pianificazione pluriennale nonché obiettivi concernenti i gruppi di prestazioni e prestazioni dal preventivo con PICF. Il mandato di prestazioni GEMAP decade;
- strumenti per incentivare un comportamento economico: con i preventivi globali e altre regole, che si sono dimostrati validi già nel programma GEMAP – segnatamente la possibilità di costituire riserve, di operare sorpassi di credito in caso di maggiori ricavi dovuti a prestazioni e trasferimenti agevolati di credito – dovrebbe essere possibile aumentare in modo mirato i margini di manovra aziendali;
- contabilità analitica: la contabilità analitica, già oggi impiegata in tutta l'Amministrazione, rimane uno strumento importante della gestione amministrativa. Crea trasparenza dei costi, promuove la consapevolezza dei costi e fornisce informazioni sull'ottimizzazione dell'economicità della fornitura di prestazioni. Il NMG non crea alcun obbligo generico di estensione della contabilità analitica, in particolare non è previsto alcun rilevamento capillare del tempo impiegato per svolgere una prestazione. Gli strumenti di gestione aziendale dovranno continuare a essere coordinati con i diversi compiti e bisogni delle unità amministrative.

Interazione con gli esistenti processi di pianificazione e gestione

Il NMG non provocherà profondi cambiamenti degli esistenti processi di pianificazione e gestione politici e aziendali. Il punto di riferimento resta il programma di legislatura e il relativo piano finanziario di legislatura. Il nuovo preventivo con PICF sarà come ora elaborato ogni anno nel quadro del processo di preventivazione. Le nuove convenzioni sulle prestazioni vengono integrate negli attuali processi di concertazione degli obiettivi e come il relativo controlling, verranno stabiliti in una forma minima.

La gestione delle risorse rimane un elemento fondamentale: affinché le spese funzionali dell'Amministrazione continuino a evolvere nel quadro delle direttive politiche, la gestione delle risorse non deve essere stabilita secondo un approccio bottom-up sulla base di obiettivi di singoli gruppi di prestazioni. Con il NMG il Consiglio federale dispone anche di strumenti efficaci e adeguati per una gestione globale top-down della gestione delle risorse. Come oggi prescriverà a seconda delle necessità obiettivi superiori per lo sviluppo globale delle spese per il personale e per l'informatica.

Gestione da parte del Parlamento

Un chiaro disciplinamento dell'interazione tra Parlamento e Consiglio federale è una delle principali premesse affinché il NMG venga attuato con successo. Dal punto di vista del Consiglio federale la sfida consiste nell'ampliare il dialogo sulla pianificazione con il Parlamento e nel rafforzare il suo ruolo nella gestione delle prestazioni mantenendo però il proprio ordinamento delle competenze in fatto di pianificazione e di gestione. Gli strumenti di gestione del Parlamento devono essere impostati sulla base delle seguenti considerazioni:

- assegnazione delle risorse globalizzata (controllo degli Input): il controllo dettagliato degli Input delle spese funzionali viene sostituito da un'assegnazione globalizzata delle risorse alle unità amministrative; sulla base dell'articolo 25 capoverso 3 LParl, il Parlamento continuerà a poter emanare in caso di necessità modalità d'impiego dei crediti anche nel settore funzionale dell'Amministrazione;
- gestione delle prestazioni puntuale (controllo degli Output): in parallelo devono essere ampliate le possibilità di controllo degli Output affinché l'Assemblea federale possa decidere su obiettivi e ordini di grandezza degli obiettivi concernenti singoli gruppi di prestazioni di sua scelta;

- discussione costante sulla pianificazione (dialogo sulla pianificazione): il Consiglio federale mette in discussione lo strumento della spiegazione della pianificazione. In questo modo l'Assemblea federale potrebbe esprimere in modo semplice suggerimenti e aspettative per la preventivazione e pianificazione a venire, che in un secondo tempo potrebbero sfociare in un'eventuale mozione sul piano finanziario.

Gli strumenti si basano sul principio di un influsso selettivo: l'Assemblea federale stabilisce caso per caso su quali oggetti deve prendere decisioni o quali mandati deve attribuire al Consiglio federale. In questo modo si evitano «esercizi obbligatori» su larga scala particolarmente laboriosi e ai quali il Parlamento deve sottoporsi anche per ambiti in cui preferisce delegare le sue competenze a Consiglio federale e Amministrazione.

Costi e benefici

Secondo stime attuali, i costi del progetto NMG ammontano in totale a 31 milioni di franchi, di cui 22 milioni sono costi interni per il lavoro prestato e 9 milioni sono crediti supplementari per l'aumento temporaneo delle spese per il personale e di consulenza nonché per adeguamenti dell'informatica. In base a una valutazione del Controllo federale delle finanze sulle spese degli strumenti di gestione GEMAP i costi di gestione annui sono stimati a 3 milioni. I costi per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi ammontano allo stesso ordine di grandezza.

Con il NMG il Consiglio federale persegue tra l'altro l'obiettivo di aumentare ulteriormente l'economicità nell'Amministrazione federale. Grazie alla globalizzazione dei crediti e alla possibilità di costituire riserve nel settore funzionale potrà essere migliorata anche l'esattezza del preventivo. Al Governo verrà sottoposto un concetto concernente la garanzia e l'impiego degli utili perseguiti in termini di flessibilità ed economicità con il NMG, di cui dovrebbero beneficiare le unità amministrative per migliorare prestazioni e qualità nonché per alimentare nuovi compiti. Il Consiglio federale ritiene per il momento prematuro prendere decisioni concrete. A tempo debito esso si confronterà con dette questioni.

Il Consiglio federale si attende inoltre una serie di vantaggi immateriali: con il NMG le direzioni dei dipartimenti ricevono nuovi strumenti di pianificazione e di gestione meglio integrati nel processo di conduzione e che rendono possibile un'attuazione semplificata dell'orientamento agli obiettivi e ai risultati nell'Amministrazione federale. Grazie all'impiego flessibile delle risorse nel settore funzionale e a una migliore trasparenza le unità amministrative approfittano non solo di un margine di manovra più esteso ma anche di una maggiore responsabilità per quanto concerne i risultati. Il Parlamento riceve nuove informazioni per adempiere la sua attività di vigilanza e ulteriori possibilità di gestione nel settore delle prestazioni, senza dover perdere competenze nella gestione delle finanze pubbliche. Infine, con il NMG viene segnalata la volontà di mantenere e rafforzare le riforme e la capacità di rinnovamento in seno all'Amministrazione federale.

Per ulteriori informazioni:

Dott. Karl Schwaar, direttore supplente / capo della
Divisione Politica della spesa pubblica,
Amministrazione federale delle finanze
tel. 031 322 60 51, Karl.Schwaar@efv.admin.ch

Dipartimento responsabile:

Dipartimento federale delle finanze DFF