



***Transitionshilfe für Osteuropa
und Zentralasien:
Prüfung der Organisation und
Prozesse an der Zentrale***

Direktion für Entwicklung und
Zusammenarbeit DEZA
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15550.202.00076.013
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Transitionshilfe für Osteuropa und Zentralasien: Prüfung der Organisation und Prozesse an der Zentrale

Das Wesentliche in Kürze

Seit 1990 unterstützt die Schweiz im Rahmen der sogenannten Transitionshilfe – als Teil der Ost-zusammenarbeit – verschiedene Reformen in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas und Zentralasiens zu Demokratien mit sozialer Marktwirtschaft. Die Schweiz setzt in den Jahren 2013–2016 insgesamt 1,125 Milliarden Franken für die Transitionshilfe ein. Für die Unterstützung der neuen EU-Länder Osteuropas (Schweizer Beitrag an die erweiterte EU) hat der Bundesrat einen anderen Rahmenkredit in der Höhe von 1,3 Milliarden Franken genehmigt.

Die vorliegende Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ging dabei der Frage nach, ob die Voraussetzungen an der Zentrale in Bern für eine systematische und effiziente Umsetzung der Projekte und Programme der Transitionshilfe gegeben sind. Die Ergebnisse lassen die EFK zum Schluss kommen, dass keine Hinweise auf wesentliche Mängel oder Fehler erkennbar sind.

Verschiedene Organisationsänderungen wurden inzwischen erfolgreich abgeschlossen

Die vom Bundesrat für die Umsetzung der Transitionshilfe beauftragten Organisationseinheiten des SECO (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, SECO WE) und der DEZA (Direktionsbereich Ostzusammenarbeit, DB OZA) sind für die korrekte und effiziente Auftragserfüllung auf ein stabiles und einwandfrei funktionierendes Arbeitsumfeld an der Zentrale angewiesen.

Die EFK nahm Kenntnis davon, dass die in den letzten Jahren vom Bund ergriffene IKT-Massnahme im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens („Vertragsmanagement Bund“) beim SECO WE noch nicht optimal integriert ist und Schnittstellenprobleme generiert. Das zuständige Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) ist derzeit dabei, auch im Hinblick auf die spätere Ablösung dieser Anwendung im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die bestehenden Probleme zu beheben. Daneben erfolgten in den letzten Jahren weitere organisationale und technische Anpassungen auf Stufe Departement, etwa die Integration des Aussennetzes der DEZA in die Schweizer Botschaften oder die Harmonisierung des Rechnungswesens.

Das sich rasch ändernde Umfeld in der Entwicklungszusammenarbeit und der Anspruch an eine verbesserte Verwaltungsführung haben beide Ämter veranlasst, interne Reorganisationen anzustossen. Diese wurden gemäss deren Angaben inzwischen erfolgreich abgeschlossen.

Zusammengefasst stellt die EFK hierzu fest, dass die verschiedenen Umwälzungen in der Mehrheit gut bewältigt werden konnten, aber die Ablösung und Konsolidierung einzelner Anwendungen noch Zeit in Anspruch nehmen. Vor diesem Hintergrund kann die EFK hier kein abschliessendes Urteil vornehmen.

Wesentliche Systeme und Prozesse sind einheitlich definiert

Die wesentlichen Geschäftsprozesse beim SECO WE und beim DB OZA sind dokumentiert und bieten eine gute Grundlage für ein anforderungsgerechtes und effizientes Projektmanagement. Zentrale Prozesse der Planung, Führung und Steuerung der Interventionen vom SECO WE und vom DB OZA wurden gemeinsam entwickelt und sind weitgehend einheitlich vorgegeben. Die Festlegung



bzw. Anpassung von Länderstrategien sowie die Auswahl und Genehmigung von Projekten und Programmen erfolgen auf der Basis reglementierter Verfahren. Die EFK beurteilt diese als adäquate Basis für die Ermittlung geeigneter Interventionen. Zwecks Optimierung der Wirkungsentfaltung verfolgen der DB OZA und das SECO WE in den Ländern der Transitionshilfe einen kohärenten, koordinierten und komplementären Interventionsansatz. Den Mitarbeitenden stehen zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Reihe von Hilfsmitteln wie Richtlinien und Arbeitshilfen zur Verfügung. Diese wurden bei Bedarf an neue Gegebenheiten angepasst.

Die finanzielle Führung und Steuerung von Interventionen ist wirksam

Die bestehenden Systeme der finanziellen Führung und Überwachung von Interventionen sind geeignet für ein adäquates Monitoring und Controlling von Finanzdaten. Die definierten Prozesse des Projektmanagements sehen den Einsatz von verschiedenen Reportinginstrumenten vor. Auf der Basis von Stichproben ausgewählter Projekte und Programme überprüfte die EFK die ordnungsgemässe und rechtmässige Umsetzung der Vorgaben. Sie beurteilt die finanzielle Berichterstattung über die Interventionen als adäquat. Zahlungen werden ordnungsgemäss nach Projektfortschritt und Verträgen ausgelöst. Eine vollständige und periodengerechte Verbuchung in der Kredit- und Bundesrechnung erfolgt vorschriftsgemäss. Ein Finanzcontrollingsystem, in welchem zentrale Kennzahlen ermittelt und analysiert werden können, besteht.

Gezielte Vorkehrungen bei Aufsicht und Kontrollen wurden getroffen

Beide mit der Umsetzung beauftragte Organisationseinheiten an der Zentrale weisen ein umfassendes Risikomanagement auf, welches sich über verschiedene Betrachtungsebenen erstreckt. Die EFK stellt zudem fest, dass bei beiden ein Internes Kontrollsystem (IKS) zur Ermittlung von projektspezifischen und institutionellen Risiken vorhanden ist. Beide Ämter verfügen über ein Risikocontrolling, welches erlaubt, schnell stufengerechte Übersichten über wesentliche Risiken zu gewinnen und entsprechende Massnahmenpläne zu deren Beseitigung zu erarbeiten. Das Risikomanagement orientiert sich an den Vorgaben des Bundes.

Zur Sicherstellung einer korrekten Mittelverwendung sowie eines wirksamen Qualitätsmanagements wurden verschiedene Kontroll- und Aufsichtsmassnahmen auf mehreren Ebenen eingerichtet. Hinsichtlich der Projekte und Programme sind weitere Kontrollen und Aufsichtstätigkeiten auf allen Zwischenetappen der Projektumsetzung systematisch vorgesehen. Die Mitarbeitenden vom SECO WE und vom DB OZA werden für die Korruptionsbekämpfung und Aufdeckung von Missständen sensibilisiert. Das Qualitätsmanagement trägt den institutionellen bzw. bereichsübergreifenden wie auch den interventionsbezogenen Elementen in angemessener Weise Rechnung.

Abgesehen von kleineren Unterschieden in der Organisationsform und der grundlegenden Interventionsstrategie zwischen dem DB OZA und dem SECO WE sowie unter Vorbehalt der noch laufenden Anpassungen beurteilt die EFK die aktuellen Vorkehrungen an der Zentrale für ein ordnungsgemässes und effizientes Management von Projekten und Programmen der Transitionshilfe insgesamt als zweckmässig und zufriedenstellend.

Vor diesem Hintergrund sieht die EFK keinen unmittelbaren Handlungsbedarf, empfiehlt der DEZA und dem SECO aber folgende Optimierungsmöglichkeiten: Die Komplementarität, Kohärenz und Koordination der Massnahmen und Interventionen vom SECO WE und vom DB OZA sollten für ein



besseres Verständnis und einen Nachvollzug im geeigneten Masse in Rechenschaftsberichten näher erläutert werden. Zudem erlaubt eine verstärkt einheitliche Gestaltung der Aktualisierung von Arbeitshilfen den Nutzern eine raschere Erfassung und korrekte Umsetzung der wichtigsten Änderungen und modifizierten Anforderungen.



Aide à la transition dans les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale: audit de l'organisation et des processus à la centrale

L'essentiel en bref

Dans le cadre de l'aide à la transition, la Suisse soutient depuis 1990 différentes réformes lancées par les anciens Etats communistes d'Europe de l'Est et d'Asie centrale en vue d'instaurer la démocratie et une économie de marché à caractère social. Pour la période 2013 à 2016, la Suisse consacre au total 1,125 milliard de francs à cette aide à la transition. Le Conseil fédéral a par ailleurs approuvé un autre crédit-cadre de 1,3 milliard de francs, afin d'apporter un appui aux pays de l'Est qui ont adhéré à l'UE (contribution suisse à l'élargissement de l'UE).

L'audit réalisé par le Contrôle fédéral des finances (CDF) devait déterminer si les conditions sont remplies à la centrale à Berne pour assurer une mise en œuvre efficace et systématique des projets et des programmes de l'aide à la transition. Compte tenu des résultats de l'audit, le CDF ne relève ni erreurs ni manquements importants.

Diverses réorganisations ont été menées à bien

Le Conseil fédéral a confié la mise en œuvre de l'aide à la transition à deux unités organisationnelles du Secrétariat d'Etat à l'économie – SECO (unité Coopération et développement économiques) et de la Direction du développement et de la coopération – DDC (unité Coopération avec l'Europe de l'Est). Pour s'acquitter de leur mission avec efficacité et dans le respect des règles, ces services doivent pouvoir compter sur des structures de travail stables et fiables à la centrale.

Le CDF a constaté que la mesure informatique décidée par la Confédération dans le domaine des marchés publics (gestion des contrats de la Confédération) n'a pas encore été intégrée de manière optimale au sein du centre de prestations du SECO et engendre des problèmes d'interface. Compétent en la matière, l'Office fédéral de l'informatique et de la communication (OFIT) travaille actuellement à la résolution des problèmes existants, notamment parce qu'il s'agira de remplacer cette application au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Ces dernières années, d'autres adaptations techniques et organisationnelles ont par ailleurs été entreprises au niveau départemental, telles que l'intégration du réseau extérieur de la DDC dans les ambassades suisses et l'harmonisation de la comptabilité.

L'évolution rapide du contexte de la coopération au développement et la nécessité d'améliorer leur gestion administrative ont incité le SECO et la DDC à lancer des réorganisations internes. Selon les informations obtenues, ces projets de réorganisation ont été menés à bien.

En résumé, le CDF observe que la plupart des changements entrepris ont pu être opérés avec succès, mais que le remplacement et la consolidation de certaines applications prendront encore du temps. Le CDF n'est dès lors pas en mesure de formuler des conclusions définitives.

Définition uniforme des principaux systèmes et processus

Dans les deux unités organisationnelles considérées (Coopération et développement économiques du SECO et Coopération avec l'Europe de l'Est de la DDC), les processus de gestion importants sont documentés et constituent une bonne base pour gérer les projets avec efficacité et conformément aux exigences. Les deux unités ont élaboré conjointement les principaux processus

de la planification, de la direction et du pilotage des interventions, et en ont adopté des définitions largement uniformisées. L'élaboration et l'adaptation de stratégies par pays ainsi que le choix et l'approbation de projets et de programmes suivent des procédures réglementées. Le CDF estime que celles-ci constituent une base adéquate pour choisir les interventions. Afin d'optimiser l'impact des activités, les deux unités organisationnelles appliquent dans les pays bénéficiaires de l'aide à la transition une approche des projets cohérente, coordonnée et complémentaire. Pour s'acquitter de leurs tâches, les collaborateurs disposent d'une série d'outils (directives et instruments de travail, par ex.), qui sont le cas échéant adaptés à l'évolution de la situation.

La gestion financière et le pilotage des interventions sont efficaces

Les systèmes existants de gestion financière et de surveillance des interventions sont à même d'assurer un suivi et un contrôle appropriés des données financières. Telle qu'elle est définie, la gestion de projet recourt à l'établissement de divers instruments de reporting. Procédant par sondages portant sur une sélection de projets et de programmes, le CDF a vérifié que la mise en œuvre des prescriptions respecte les règles définies et la législation. Il estime adéquats les rapports financiers sur les interventions. Conformément aux règles, les versements se fondent sur l'avancement des projets et les contrats conclus. Comme l'exigent les prescriptions, tous les montants sont inscrits sous la période concernée dans le compte du crédit et le compte de la Confédération. Un système de contrôle de la gestion financière permettant d'identifier et d'analyser les principaux paramètres existe.

Des mesures ciblées ont été prises lors de la surveillance et des contrôles

Les deux unités organisationnelles chargées de la mise en œuvre à la centrale appliquent une gestion complète des risques, qui intervient à différents niveaux. Le CDF constate par ailleurs qu'elles possèdent un système de contrôle interne qui sert à identifier les risques propres aux projets et les risques institutionnels. Les deux unités sont dotées d'un contrôle des risques qui permet d'obtenir rapidement une vue d'ensemble des principaux risques au niveau considéré et d'élaborer des plans d'action appropriés pour les éliminer. La gestion des risques correspond aux exigences de la Confédération.

Pour garantir une utilisation correcte des ressources et une gestion efficace de la qualité, divers moyens de contrôle et de surveillance ont été mis en place à différents niveaux. Concernant les projets et les programmes, chaque étape de la réalisation fait systématiquement l'objet de contrôles et d'une surveillance supplémentaires. Les collaborateurs du centre de prestations Coopération et développement économiques du SECO et du domaine de direction Coopération avec l'Europe de l'Est de la DDC ont été sensibilisés à la lutte contre la corruption et à l'identification d'abus. La gestion de la qualité réserve une place appropriée aux éléments institutionnels et interdisciplinaires, de même qu'aux éléments spécifiques aux interventions.

Abstraction faite de différences minimes au niveau des formes d'organisation et des stratégies d'intervention qui séparent les deux unités concernées, et sous réserve des adaptations en cours, le CDF estime que les dispositions prises actuellement à la centrale sont dans l'ensemble appropriées et qu'elles conviennent pour assurer une gestion correcte et efficace des projets et des programmes de l'aide à la transition.



Le CDF n'a dès lors pas identifié de mesure à prendre dans l'immédiat. Il recommande néanmoins à la DDC et au SECO d'exploiter les possibilités d'optimisation suivantes: Afin d'améliorer la compréhension de leurs activités, les deux services compétents devraient inclure dans leurs rapports d'activités des explications appropriées, mais plus détaillées, sur la complémentarité, la cohérence et la coordination de leurs mesures et de leurs interventions. En outre, une mise à jour uniformisée des outils de travail permettrait aux utilisateurs de comprendre plus rapidement les principaux changements et les nouvelles exigences et de les appliquer correctement.

Texte original en allemand

Aiuto alla transizione per l'Europa dell'Est e l'Asia centrale: verifica dell'organizzazione e dei processi presso la centrale

L'essenziale in breve

Dal 1990 la Svizzera sostiene gli ex Paesi comunisti dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale nel quadro del cosiddetto aiuto alla transizione, parte della cooperazione con l'Europa dell'Est. In questo modo il nostro Paese promuove diverse riforme volte ad instaurare democrazie con un'economia sociale di mercato. Per il periodo 2013 - 2016 la Svizzera ha stanziato 1,125 miliardi di franchi per l'aiuto alla transizione. Il Consiglio federale ha concesso un credito quadro supplementare pari a 1,3 miliardi di franchi per sostenere i Paesi dell'Europa dell'Est neo-membri dell'UE (contributo svizzero all'Unione europea allargata).

Lo scopo della presente verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) era di appurare se la centrale di Berna adempie le condizioni per un'attuazione sistematica ed efficiente dei progetti e dei programmi dell'aiuto alla transizione. In base ai risultati, il CDF giunge alla conclusione che non vi sono indizi di mancanze rilevanti o di errori.

Diversi cambiamenti organizzativi sono stati apportati con successo

Il Consiglio federale ha incaricato le unità organizzative Cooperazione e sviluppo economici (SECO) e Settore di direzione Cooperazione con l'Europa dell'Est (DSC) di attuare l'aiuto alla transizione. Per svolgere i loro compiti correttamente e in modo efficiente, questi due servizi devono poter lavorare in un ambiente stabile e perfettamente funzionante alla centrale.

Il CDF ha preso conoscenza del fatto che la misura TIC adottata dalla Confederazione negli ultimi anni nel settore degli acquisti pubblici (gestione dei contratti della Confederazione) non è ancora stata integrata in maniera ottimale presso l'unità Cooperazione e sviluppo economici e ha generato dei problemi d'interfaccia. Il competente Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) sta lavorando a una soluzione anche in vista della futura sostituzione dell'applicazione al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Inoltre, negli ultimi anni vi sono stati dei cambiamenti di tipo organizzativo e tecnico a livello dipartimentale, quali l'integrazione della rete esterna della DSC nelle ambasciate svizzere e l'armonizzazione della contabilità.

La rapida evoluzione del contesto in cui si iscrive la cooperazione allo sviluppo e la necessità di migliorare la gestione amministrativa hanno indotto i due uffici a effettuare delle riorganizzazioni interne. Secondo i dati a disposizione le due riorganizzazioni sono riuscite.

Riassumendo, il CDF constata che la maggior parte dei cambiamenti sono stati superati con successo, sebbene la sostituzione e il consolidamento di alcune applicazioni richiedano ancora tempo. Alla luce di ciò, il CDF non è in grado di formulare un giudizio conclusivo in merito.

Definizione uniforme dei sistemi e processi essenziali

I processi aziendali rilevanti presso le due unità organizzative considerate (Cooperazione e sviluppo economici e Settore di direzione Cooperazione con l'Europa dell'Est) sono documentati e costituiscono una buona base per una gestione dei progetti conforme alle esigenze ed efficiente. Le due unità hanno sviluppato congiuntamente i processi centrali per la pianificazione, la gestione e la direzione dei loro interventi e hanno adottato delle definizioni ampiamente uniformate. La



determinazione e l'adattamento di strategie per Paese così come la selezione e l'approvazione di progetti e programmi avvengono sulla base di procedure regolamentate. Il CDF ritiene che queste siano basi adeguate per l'identificazione di interventi appropriati. Al fine di ottimizzare l'efficacia degli interventi, nei Paesi che beneficiano dell'aiuto alla transizione le due unità organizzative adottano un approccio coerente, coordinato e complementare. Per svolgere i loro compiti, i collaboratori dispongono di vari mezzi ausiliari (p.es. linee guida e strumenti di lavoro) che, in caso di necessità, sono adattati alle nuove circostanze.

La gestione finanziaria degli interventi è efficace

I sistemi di gestione finanziari e di sorveglianza degli interventi a disposizione sono appropriati per garantire un monitoraggio e un controllo adeguati dei dati finanziari. I processi definiti in ambito di gestione dei progetti prevedono l'impiego di diversi strumenti di reporting. Sulla base di un campione di progetti e programmi, il CDF ha verificato il rispetto delle regole definite e della legislazione nell'attuazione delle direttive. Il rendiconto finanziario concernente gli interventi è adeguato. I pagamenti avvengono in base all'avanzamento dei progetti e ai contratti. La contabilizzazione completa e secondo il principio della conformità temporale avviene nel conto della Confederazione e in quello dei crediti, conformemente alle prescrizioni. Il rilevamento e l'analisi degli indicatori centrali sono effettuati secondo un sistema di controllo finanziario.

Sono stati adottati provvedimenti mirati in materia di vigilanza e controllo

Le due unità organizzative incaricate dell'attuazione presso la centrale eseguono una gestione del rischio completa estesa a più livelli di osservazione. Il CDF constata anche che le suddette unità organizzative dispongono di un sistema di controllo interno (SCI) volto a identificare i rischi di progetto specifici e i rischi istituzionali. Entrambe dispongono inoltre di un sistema di controllo del rischio che permette di predisporre rapidamente una panoramica dei principali rischi ai singoli livelli e di elaborare dei piani d'azione adeguati per eliminarli. La gestione dei rischi è basata sulle direttive della Confederazione.

Allo scopo di garantire un corretto impiego delle risorse e una gestione della qualità efficace, a più livelli sono state introdotte molteplici misure di controllo e vigilanza. Relativamente ai progetti e programmi sono previsti ulteriori controlli e attività di vigilanza in tutte le fasi intermedie dell'attuazione di progetti. I collaboratori della Cooperazione e sviluppo economici della SECO e del Settore di direzione Cooperazione con l'Europa dell'Est della DSC vengono sensibilizzati in materia di lotta alla corruzione e di identificazione degli abusi. La gestione della qualità tiene opportunamente conto degli elementi istituzionali e interdisciplinari nonché di quelli correlati agli interventi.

A prescindere dalle differenze minime tra le due unità della SECO e della DSC a livello organizzativo e delle strategie d'intervento di fondo e senza tenere conto delle modifiche tuttora in corso, complessivamente il CDF ritiene che i provvedimenti adottati alla centrale per garantire una gestione efficiente e corretta dei progetti e programmi dell'aiuto alla transizione siano adeguati e soddisfacenti.

Considerato quanto precede, il CDF non riscontra una necessità di intervento immediata, ma raccomanda alla DSC e alla SECO di cogliere le seguenti possibilità di ottimizzazione: per migliorare la comprensione, le due unità organizzative in questione dovrebbero includere nei loro



rapporti di attività delle spiegazioni più dettagliate in merito alla complementarietà, alla coerenza e al coordinamento delle misure e degli interventi. Inoltre, un aggiornamento più uniforme degli strumenti di lavoro consentirebbe chi ne fa uso di comprendere più rapidamente le nuove esigenze e i principali cambiamenti e quindi di attuarli correttamente.

Testo originale in tedesco



Transition assistance for Eastern Europe and Central Asia: audit of the organisation and processes at the main office

Key facts

As part of the cooperation in Eastern Europe, Switzerland has been providing support and within the scope of transition assistance since 1990 for various reforms in the former communist countries of Eastern Europe and Central Asia in becoming democracies with social market economies. In the years between 2013 and 2016, Switzerland invested CHF 1,125 billion overall in transition assistance. The Federal Council approved another credit facility amounting to CHF 1.3 billion to provide support for the new EU states in Eastern Europe (Switzerland's contribution to EU enlargement).

This Swiss Federal Audit Office (SFAO) audit looked into whether or not the conditions were in place at the main office in Bern for the systematic and efficient implementation of the transition assistance projects and programmes. The results allow the SFAO to conclude that there are no indications of major deficiencies or errors.

Various organisational changes have been successfully completed in the meantime

The organisational units of the State Secretariat for Economic Affairs (the Directorate of Economic Cooperation and Development, SECO WE) and the Swiss Agency for Development and Cooperation (Department for Cooperation with Eastern Europe, SDC CEE) mandated by the Federal Council to implement transition assistance rely on a stable and smooth-functioning work environment in the main office in order to perform the mandate correctly and efficiently.

The SFAO noted that the ICT measure taken in recent years by the Confederation in the area of public procurement (federal contract management) had not been optimally integrated in the SECO WE and had created interface problems. The Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT), which is responsible for this, is currently tackling existing problems, also with a view to subsequently replacing this application in the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). Alongside this, other organisational and technical adjustments at the departmental level have occurred in recent years, for example the integration of the FDFA foreign representations in Swiss embassies or the harmonisation of accounting.

The rapidly changing environment of development cooperation and requirements for improvements in administration have been initiated by both offices to stimulate internal reorganisation. These have, in the meantime, been successfully completed according to information provided.

In summary, the SFAO notes that most of the various innovations were handled well, but the replacement and consolidation of individual applications still requires some time. Against this backdrop, the SFAO is unable to come to any firm conclusions.

Main systems and processes are uniformly defined

The important business processes in the SECO WE and the SDC CEE have been documented and provide a good basis for project management which is efficient and satisfies the requirements. Key processes in the planning, management and steering of interventions by the SECO WE and the SDC CEE were jointly developed and are largely uniform. The definition and adjustment of country

strategies and the selection and approval of projects and programmes are carried out based on regulated procedures. The SFAO considers this to be an adequate basis for determining suitable interventions. For the purpose of optimising the impact, the SECO WE and the SDC CEE pursue an intervention approach in the transition assistance countries which is coherent, coordinated and complementary. A series of support tools such as guidelines and work aids are available to employees for performing their tasks. These were adapted as necessary to new circumstances.

The financial management and steering of interventions is effective

The existing financial management and intervention monitoring systems are appropriate for the adequate monitoring and controlling of financial data. The defined project management procedures make provision for the use of various reporting instruments. The SFAO examined the proper and legal implementation of requirements on the basis of spot checks on selected projects and programmes. It considers the financial reporting of interventions to be adequate. Payments are made properly in line with project progress and the contracts. Full accrual accounting is conducted in the Confederation's financial statements in line with the regulations. A financial controlling system exists in which key figures can be identified and analysed.

Targeted measures have been taken in supervision and controls

Both organisational units at the main office tasked with implementation have comprehensive risk management which extends to different levels. In addition, the SFAO notes that both units have an internal control system (ICS) to determine project-specific and institutional risks. Both have risk controlling which enables the swift provision of level-appropriate overviews of the key risks and the development of corresponding action plans to eliminate them. The risk management is geared to federal requirements.

To ensure correct use of resources and effective quality management, various inspection and monitoring measures were set up at different levels. At the programme and project levels, further inspections and monitoring activities are provided for systematically at all intermediate stages of project implementation. Employees of the SECO WE and the SDC CEE have been made aware of combating corruption and revealing irregularities. Quality management takes appropriate account of the institutional, trans-sectoral and intervention-related elements.

Apart from the small differences between the SECO WE and the SDC CEE in their organisation form and fundamental intervention strategy, and subject to the adjustments still being made, the SFAO considers the current measures in the main office for the proper and efficient management of transition assistance projects and programmes as appropriate and satisfactory.

Against this backdrop, the SFAO does not see any need for immediate action but recommends that the SDC and SECO consider the following measures: the complementarity, coherence and coordination of measures and interventions by the SECO WE and the SDC CEE should be suitably clarified for improved understanding of accountability reports. In addition, a more uniform design of tool updates will allow users to more swiftly comprehend and correctly implement the key changes and modified requirements.

Original text in German



Generelle Stellungnahme der DEZA und des SECO zur Prüfung:

Wir bedanken uns bei der EFK für die gute Zusammenarbeit während der Durchführung des Audits. Ziel des Audits war zu überprüfen, ob die Voraussetzungen an der Zentrale für ein effizientes operatives und strategisches Programm- und Projektmanagement in der Transitionshilfe gegeben sind. DEZA und SECO erachten dies als eine wichtige Prüfung, die hilft, Qualität und Compliance weiterhin auf hohem Niveau zu halten. Die Prüfung wird nächstes Jahr eine Fortsetzung durch eine Prüfung in den Aussenstellen finden.

DEZA und SECO erachten die positiven Resultate des Berichts als äusserst wichtig und nehmen diese gerne zur Kenntnis. Wir entnehmen der Prüfung, dass die Voraussetzungen für ein effizientes Programm- und Projektmanagement gegeben sind. Dies stützt sich auf die Befunde, dass (i) interne Organisationsänderungen inzwischen erfolgreich abgeschlossen sind (in der DEZA insbesondere REO II), (ii) Systeme und Prozesse einheitlich definiert, (iii) die finanzielle Führung und Steuerung wirksam und (iv) gezielte Vorkehrungen bei Aufsicht und Kontrollen getroffen worden sind. Wir unterstreichen, dass die internen Reorganisationen der DEZA und des SECO erfolgreich umgesetzt worden sind und einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen dieser Voraussetzungen gemacht haben. Das Ergebnis, dass „keine wesentlichen Mängel oder Fehler erkennbar sind“, bedeutet jedoch nicht, dass kein Verbesserungspotenzial vorhanden ist. Wir bleiben bemüht, qualitativ hochstehende Arbeitsinstrumente und -hilfen, sowie Prozesse sicherzustellen und diese stetig zu konsolidieren.

Mit den Empfehlungen der EFK sind wir grundsätzlich einverstanden und werden die entsprechenden Massnahmen für deren Umsetzung einleiten. In Bezug auf die Empfehlung 1, dass „die Komplementarität, Kohärenz und Koordination der Massnahmen und Interventionen vom SECO WE und der DEZA für ein besseres Verständnis und Nachvollzug im geeigneten Masse in Rechenschaftsberichten näher erläutert werden sollten“, sind wir der Ansicht, dass die Empfehlung mehrheitlich umgesetzt ist. Dazu zwei Beispiele:

1) Botschaft 2017-2020: Im Rahmen der Erarbeitung der neuen Botschaft ist der Rahmenkredit für die Transitionszusammenarbeit wiederum von der DEZA und dem SECO in einem gemeinsamen Kapitel erarbeitet worden. Darin werden die Komplementarität, die Kohärenz sowie die Koordination der SECO WE und DEZA Massnahmen und Interventionen entsprechend erläutert.

2) Rechenschaft: Die DEZA und das SECO haben im Rahmen der Berichterstattung über die Botschaft 2013-2016 bereits einen grossen Effort geleistet, gemeinsam über die Wirkung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz zu berichten. Der Bericht („Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz wirkt“) wird im ersten Quartal 2016 veröffentlicht.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	16
1.1	Ausgangslage	16
1.2	Prüfungsziel und -fragen	17
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	17
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	18
2	Prüfergebnisse	19
2.1	Angepasste Organisationsstrukturen aufgrund veränderter Umfeldbedingungen	19
2.2	Austarierte Delegation und Koordination als Kernelement einer hohen Prozessqualität	20
2.3	Dezentrale IT-Architektur offenbart noch Schnittstellenprobleme	22
2.4	Vernetztes Qualitäts- und Wissensmanagement ist im Einsatz	23
2.5	Einheitliches Rahmenkonzept für die Planung-, Führung und Steuerung ist vorgegeben	24
2.6	Kooperationsstrategien: Verbindlich und flexibel zugleich	27
2.7	Projektauswahl und -genehmigung erfolgen ausgewogen	29
2.8	Arbeitsgrundlagen für das Reporting und Monitoring werden aktualisiert	30
2.9	Finanzielle Führung und Finanzcontrolling sind wirksam	32
2.10	Mehrdimensionales Risikomanagement ist vorhanden	34
2.11	Systematik von Aufsicht und Kontrollen existiert	35
3	Schlussbesprechung	38
Anhang 1: Wesentliche Rechtsgrundlagen		39
Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK		40
Anhang 3: Organigramme		41
Anhang 4: Transitionshilfe: Budget und Sektoren 2015, nach Ländern und Schwerpunktthemen		42
Anhang 5: Transitionshilfe: Stichprobe Projekte/Programme EFK		43

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Seit 1990 unterstützt die Schweiz verschiedene Reformen in Osteuropa und Ländern der ehemaligen Sowjetunion im Rahmen der sogenannten Transitionshilfe. Als Teil der Schweizer Ostzusammenarbeit bezweckt sie eine Neuausrichtung der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Institutionen in den dafür bestimmten Ländern (vgl. Abbildung 1 und Anhang 4). Sie verfolgt insbesondere die beiden nachstehenden Ziele:

- Die Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte sowie der Aufbau und die Festigung stabiler demokratischer Institutionen.
- Die Förderung einer wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung, die auf marktwirtschaftlichen Grundsätzen beruht.

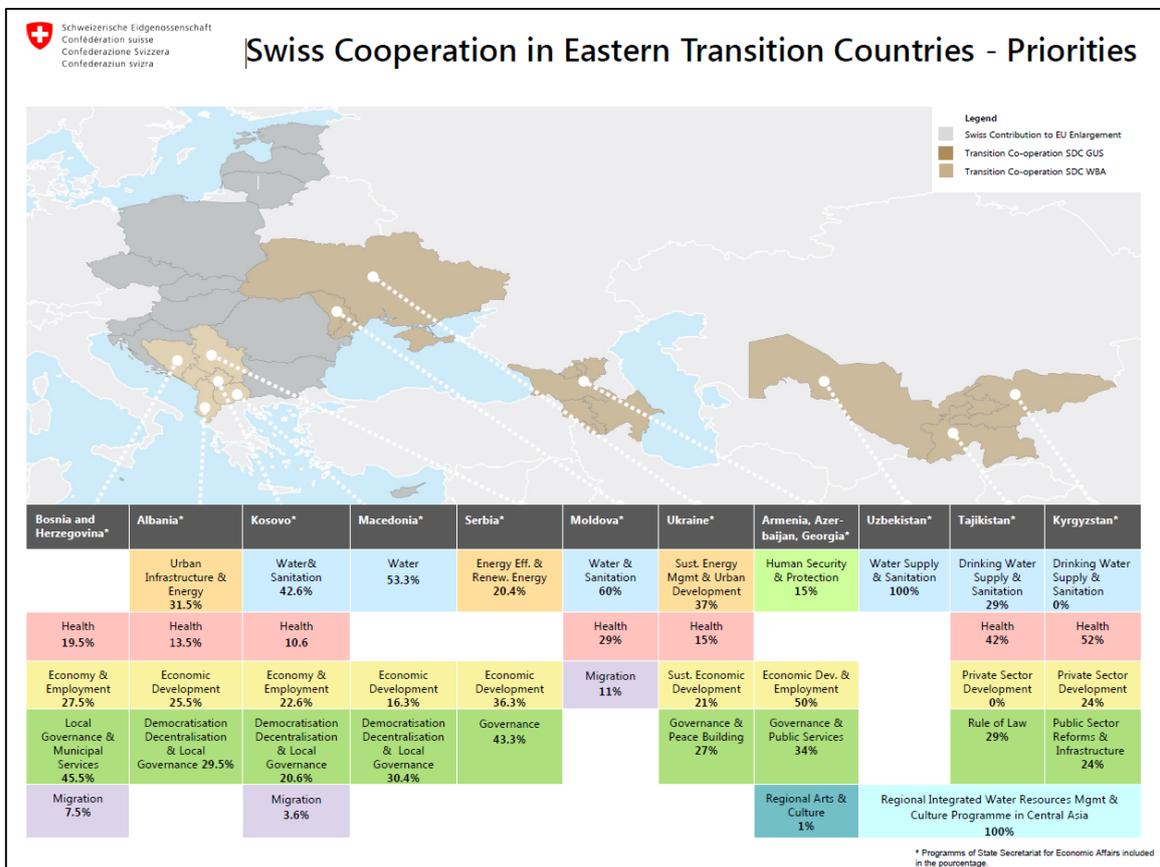


Abbildung 1: Schweizer Transitionshilfe und Förderschwerpunkte. Quelle: DEZA

Die rechtliche Basis für die Transitionshilfe bildet das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, das am 1. Juni 2007 in Kraft getreten ist. Mit dem Vollzug der Transitionshilfe wurden das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (SECO WE) sowie die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Direktionsbereich Ostzusammenarbeit (DB OZA)¹ vom Bundesrat beauftragt,

¹ Bestehend aus den Abteilungen „Westbalkan“ und „Gemeinschaft unabhängiger Staaten“, exklusive die Abteilung „Neue EU-Mitgliedstaaten“

entsprechende Programme und Projekte in den dafür bestimmten Ländern und Regionen gemeinsam umzusetzen. Die für die Jahre 2013–2016 gesprochenen Verpflichtungsmittel in der Höhe von insgesamt 1.125 Mia. Franken für die Transitionshilfe sind gemäss der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 zu zwei Drittel an DEZA (i.e. 750 Mio. Franken) und zu einem Drittel an das SECO (i.e. 375 Mio. Franken) aufgeteilt. Auch die Finanzierung der Aussenstellen durch die beiden Ämter unterliegt dem gleichen Schlüssel.

Weiterführende Informationen zur Transitionshilfe finden sich im Internet.²

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das übergeordnete Ziel der vorliegenden Untersuchung betrifft die Überprüfung der getroffenen Voraussetzungen an der Zentrale für ein effizientes operatives und strategisches Programm- und Projektmanagement in der Transitionshilfe. Die Hauptfragen der vorliegenden Prüfung sind:

- Sind die Organisation und Prozesse der Zentrale auf eine bestmögliche strategische und operative Zielerreichung ausgerichtet?
- Wie erfolgt die geografische und inhaltliche Auswahl von geeigneten Projekten und Programmen? Bestehen klare Vorgaben für die Art, Dauer und Höhe der Finanzierungen?
- Sind die Modalitäten der Kooperationen (Projekt- und Programmumsetzung) systematisch und effizient ausgestaltet?
- Existieren ein Konzept sowie passende Vorgaben und Instrumente (bspw. Reporting und Controlling) für eine gute Führung, Steuerung und Kontrolle der Projekte und Programme? Ist eine adäquate Begleitung der Programme und Projekte sichergestellt?
- Garantieren die installierten Kontrollorgane und -instrumente die Sicherstellung einer korrekten und effektiven Mittelverwendung? Ist eine Minimierung der wesentlichen Risikobereiche gewährleistet?
- Betreffend alle obigen Fragen: Unterscheiden sich die Systeme und Prozesse von SECO und DEZA? Werden mögliche Synergien genutzt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde unter der Leitung von Martin Koci (EFK) sowie unter der Mitarbeit von Hanspeter Steinmann (EFK), Peter König (EFK) und Jiri Xerxes Kraus (EDA, Interne Revision) durchgeführt. Die Prüfung wurde in zwei Phasen durchgeführt (zwei Wochen im Juni 2015 zur Vorbereitung, vier Wochen im August 2015 für die Durchführung der Prüfungsaktivitäten).

Folgende Präzisierungen in Bezug auf die vorliegende Prüfung sind zu berücksichtigen:

- Es wurden keine Vor Ort-Visiten in den Ländern der Transitionshilfe durchgeführt, die Untersuchung beschränkte sich auf die Institutionen und Akteure an der Zentrale in Bern. Die in die Umsetzung involvierten Aussenstellen der DEZA (sogenannte Koordinationsbüros) stellten nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung dar.

² <https://www.wbf.admin.ch/de/themen/wirtschaft/aussenwirtschaftspolitik/ostzusammenarbeit/>
https://www.eda.admin.ch/deza/de/home/aktivitaeten_projekte/aktivitaeten/ostzusammenarbeit.html



- Die vorliegende Untersuchung beinhaltet weder eine Überprüfung der Strategiekonformität insgesamt noch der Zielerreichung oder der Wirkungen der jeweiligen Programme und Projekte in den Ländern der Transitionshilfe.

Zur Durchführung wurden bestehende und relevante Dokumente und Daten gesichtet. Insgesamt wurden 29 Interviews mit involvierten Personen oder Personengruppen der DEZA DB OZA und des SECO WE geführt. Die EFK berücksichtigte bei ihrer Analyse zudem vorliegende interne und externe Prüfberichte der letzten Jahre.

Die Feststellungen und Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Dokumentationen, Daten, Belegen und Transaktionen sowie Aussagen und Einschätzungen seitens der Interviewpartner. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben und abgeleitete Feststellungen und Schlussfolgerungen können daher auch nur eingeschränkt verallgemeinert werden.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte Zugriff auf relevante Projektunterlagen.

2 Prüfergebnisse

2.1 Angepasste Organisationsstrukturen aufgrund veränderter Umfeldbedingungen

Ein Rückblick auf die letzten Jahre zeigt, dass das SECO wie auch die DEZA eine Reihe von Reorganisationen sowie weitere Veränderungen der Umfeldbedingungen auf Stufe Bund und Departement durchlaufen haben. Übergeordnete Ziele der Reorganisationen in der DEZA bildeten unter anderem eine Verbesserung der Wirksamkeit der Tätigkeiten der DEZA, sparsamer Einsatz der verfügbaren Mittel und die Neugestaltung der Organisationsstrukturen. Vor diesem Hintergrund entschied sich die DEZA auch für eine stärkere Dezentralisierung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) für die Projekt- und Programmumsetzung an die Aussenstellen.

Das SECO WE wurde im Zuge seines verstärkten Engagements in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit (im Osten und Süden) in den letzten Jahren stetig erweitert. Der Leistungsbereich insgesamt wurde personell aufgestockt sowie um zusätzliche Strukturelemente ergänzt (neue Sektionen: Politik und Dienste WEPO, Qualität und Ressourcen WEQA, Länder und Globales WELG mit verschiedenen Querschnittsfunktionen).

Gemäss Rückmeldungen sind die Reorganisationen in beiden Ämtern im Wesentlichen umgesetzt und abgeschlossen worden. Verschiedene Systeme und Prozesse werden aber noch verfeinert.

Zwischenzeitlich sind weitere Anforderungen auf Stufe Bund und Departement hinzugekommen. Verschiedene organisationale Änderungen, bspw. die Integration der Koordinationsbüros der DEZA in die Botschaften, konnten in einzelnen Ländern bereits umgesetzt werden, in anderen sind sie derzeit noch im Gange. Auch werden auf Bundesebene ein flächendeckendes Beschaffungscontrolling und Erfassung des Vertragsmanagements gefordert.

Beide Ämter weisen ein mehrdimensionales Strukturmodell als grundlegende Organisationsform auf. Unterschiedlich gestaltet sich lediglich die primäre Ausrichtung der jeweiligen Divisionseinheiten. Während das SECO WE formal seine operativ tätigen Einheiten auf die Förderinstrumente und -bereiche ausgerichtet hat, unterteilt sich der DB OZA der DEZA in regionale Untereinheiten (vgl. Anhang 3 für eine Darstellung der Organigramme). Dies erlaubt beiden Ämtern eine Konzentration sowie einen Austausch von notwendigem Wissen und Erfahrungen in Bezug auf die Erfüllung ihres Grundauftrags.

Fachliche Unterstützung erhalten Mitarbeitende der DEZA und SECO durch die sogenannten Kompetenzzentren oder Sektionen mit Querschnittsfunktionen. Diese Organisationseinheiten bzw. Fachstellen stehen den Mitarbeitenden bei rechtlichen und technischen Fragen zur Verfügung. Die Benennung von Ansprechpersonen und Konzentration von Fachwissen haben zum Ziel, das zuvor dezentral verteilte Wissen bei Einzelpersonen in den verschiedenen Sektionen für alle Mitarbeitenden besser nutzbar zu machen.

Zur Umsetzung ihres Auftrags der internationalen Zusammenarbeit operieren die Ämter mit Aussenstellen, welche in den Ländern die ordnungsgemässe Umsetzung der Projekte und Programme vor Ort unterstützen. Die Koordinationsbüros in den Ländern der Transitionshilfe werden von der DEZA betrieben und geführt. Die Finanzierung der Koordinationsbüros erfolgt gemeinsam nach einem vom SECO und der DEZA berechneten und festgelegten Finanzierungsschlüssel.



Die multidimensionalen Organisationsmodelle (inklusive der Aussenstellen) der beiden Ämter insgesamt darauf folgend auch die hier im Fokus stehenden Organisationseinheiten für die Transitionshilfe weisen zahlreiche Schnittstellen auf, was einen hohen Koordinations- und Kommunikationsaufwand nach sich ziehen kann. Die grundlegende Funktionen- und Aufgabentrennung ist in entsprechenden Richtlinien und in weiteren spezifischen Weisungen sowie den Stellenprofilen der Mitarbeitenden geregelt. Dadurch soll eine klare Aufgabenteilung in Bezug auf die strategische und operative Interventionsführung und -steuerung sichergestellt werden (vgl. Kapitel 2.2).

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Änderungen der rechtlichen, technischen und organisationalen Rahmenbedingungen und strategische Vorgaben haben bei beiden Ämtern einen hohen Anpassungsdruck auf die Organisation und deren Prozesse ausgelöst. Wie die Mehrheit der Rückmeldungen zeigt, wurden die damit verbundenen organisationalen Änderungen mehrheitlich wie gewünscht vollzogen oder sind in der Vollendung. Die EFK erachtet die Organisationsmodelle unter Berücksichtigung der aktuellen Rahmenbedingungen als grundlegend adäquat zur Umsetzung des Grundauftrags.

Der Aufbau und die Bewahrung von spezifischem Fachwissen in Kompetenzzentren sind zu begrüssen. Dadurch kann Wissens- und Erfahrungsverlusten, mitbedingt durch das Rotationsprinzip der DEZA und sonstigen Personalwechsellern, entgegengewirkt werden.

In neun der zwölf Länder der Transitionshilfe realisieren die DEZA und das SECO gemeinsame Programme. Entsprechend einigten sich die beiden Ämter darauf, wo möglich und sinnvoll, gleiche oder vergleichbare Prozessabläufe und Instrumente wie bspw. die Vorlage für den Annual Report zu implementieren. Die EFK erachtet es als wichtig und sinnvoll, dass eine möglichst hohe Standardisierung gut eingespielter Prozesse erreicht wird (vgl. auch Kapitel 2.5).

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none">• Diverse Organigramme• Division of Labor between Head Office and Field Offices (guiding principles) (11.2014)	<ul style="list-style-type: none">• Diverse Organigramme• Guidelines Division of Labour between Headquarters and Field Offices (02.2015; Draft)

2.2 Austarierte Delegation und Koordination als Kernelement einer hohen Prozessqualität

In den Richtlinien „Division of Labour between Headquarters/Head Office and Field Offices“ der beiden Ämter sind die Regelungen zur Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) innerhalb der Zentrale sowie zwischen der Zentrale und den Aussenstellen festgehalten. Weiterführende Erläuterungen und Spezifizierungen einzelner Arbeitsschritte finden sich in zusätzlichen Arbeitshilfen und Richtlinien zu wichtigen Teil-Prozessen (bspw. Eintretensnotiz, Kreditantrag, Annual Reports, End of Phase Reports, Operations Manual SDC Cooperation Office).

Es steht beiden Ämtern frei, den Grad der Delegation und somit den Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung des strategischen und operativen Projektmanagements zwischen der Zentrale und den Aussenstellen in optimaler Weise festzulegen. Die DEZA forcierte eine starke Dezentralisierung

und folglich Stärkung der AKV der Aussenstellen. Beim SECO WE wurde auch eine gewisse Dezentralisierung vollzogen, bevorzugt aber nach wie vor eine stärkere Position der Zentrale, mitbedingt durch die grundsätzliche Ausrichtung ihrer Massnahmen und durch die Grösse der Institution (kritische Masse). Je nach Amt liegt die strategische Steuerung der Interventionen und Kontrolle der operativen Umsetzung mehr in der Verantwortung der Zentrale. Auf der anderen Seite steht das operative Projektmanagement überwiegend in der Verantwortung der Aussenstellen. Gemäss einzelnen Rückmeldungen kann diese Unterscheidung nicht immer trennscharf vorgenommen werden, da einzelne Prozesse und Aufgaben sowohl strategische wie auch operative Elemente beinhalten können.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund des Mehrebenen-Organisationsmodells und der Rotation des Personals erachtet die EFK eine klare und konzise Regelung der wesentlichen Prozessschritte sowie der AKV als essenziell, um eine effiziente Auftragsumsetzung zu gewährleisten und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Die EFK wertet die eingesehenen Richtlinien und Weisungen beider Ämter als gute und hilfreiche Basis für das Verständnis der grundlegenden Aufbau- und Ablaufprozesse (Definition des „Wer“, „Was“ und „Wann“), welche effiziente Abläufe regeln sollen. Zudem begrüsst die EFK, dass die grundlegenden Dokumente bei organisationalen Umgestaltungen oder bei geänderten Umfeldbedingungen aktualisiert und an neue Gegebenheiten angepasst werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist das SECO WE dabei, einzelne Richtlinien zu revidieren. Ein Prüfbericht der Internen Revision des SECO (DBIR SECO) weist darauf hin, dass das SECO seine in der Überarbeitung befindliche Richtlinie „Division of Labour between Headquarters and Field Offices“ finalisieren soll. Aufgrund dessen kann die EFK hier keine abschliessende Beurteilung vornehmen.

Eine klare Aufgabentrennung nach strategischen und operativen Prozessen und Elementen stellt eine grosse Herausforderung dar. Rückmeldungen aus beiden Ämtern zeigen, dass dies in der Mehrheit gelingt. Nur wenige Hinweise haben ergeben, dass es zu Reibungsverlusten und erhöhtem Koordinationsaufwand an den Schnittstellen kommt. Die EFK wertet diese Einzelfallmeldungen aber nicht als Ausdruck eines zugrunde liegenden Systemfehlers, sondern als Ausdruck mehr oder weniger klarer Vorgaben, Absprachen und Fehlinterpretationen von Aufgaben zwischen den betroffenen Mitarbeitenden (Definition und Verständnis des „Wie“). Anzeichen von bedeutsamen und nicht-gewollten Redundanzen mit der Folge einer Gefährdung einzelner Prozessschritte oder gar der gesamten Projektabwicklung sind nicht zu erkennen. Hier sind sicherlich das SECO WE und der DB OZA bzw. die DEZA angehalten, entsprechende Fälle zu systematisch zu registrieren und wo nötig entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • Division of Labor between Head Office and Field Offices (guiding principles) (11.2014) • Diverse interne Dokumente und Arbeits-hilfen zu Teilprozessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Guidelines Division of Labour between Headquarters and Field Offices (02.2015; Draft) • PCM Verantwortlichkeiten Zentrale – Länderbüros (ohne Datum)

	<ul style="list-style-type: none">• Diverse interne Dokumente und Arbeits-hilfen zu Teilprozessen• Bericht des DBIR SECO « Rapport de révision sur la surveillance des projets de coopération dans les pays du Sud » (2015)
--	--

2.3 Dezentrale IT-Architektur offenbart noch Schnittstellenprobleme

Ein funktionierendes elektronisches Datenverarbeitungssystem stellt eine Grundvoraussetzung für eine anforderungsgerechte und rationelle Abwicklung der Geschäftsprozesse dar. Gerade bei internationalen Kooperationen werden hohe Anforderungen an das gesamte Interventionsmanagement gestellt. Die Gründe liegen unter anderem in der Spezifität von internationalen Kooperationen, insbesondere die Überjährigkeit von Interventionen sowie die in diesem Sektor übliche Überprogrammierung der verfügbaren Mittel.

Rückmeldungen belegen, dass das eingesetzte Tool SAP PS (Project System) eine adäquate Grundlage zur Bewirtschaftung von Projekten bildet. Daneben nutzen beide noch eine Reihe von SAP-Zusatzmodulen und anderen Informatikanwendungen für die Geschäftsprozessabwicklung bzw. für das amtsinterne Dokumentenmanagement (etwa Esprit, Navision, Fabasoft, etc.).

Die EFK nahm Kenntnis davon, dass eine Integration neuer Teilsysteme und Migration auf neue IT-Systeme nicht immer reibungslos erreicht wird. Im konkreten Fall wurde bspw. die Informatikanwendung Vertragsmanagement des Bundes (VM Bund) genannt, welches das SECO im Zuge des Aufbaus eines bundesweiten Beschaffungscontrollings seit 2015 anwendet. Das EDA erhielt eine Verlängerungsfrist und operiert derzeit noch mit ihrem bestehenden SAP-Addon Modul Esprit. Bis spätestens Ende 2018 hat auch das EDA bzw. die DEZA das VM Bund einzuführen (der genaue Termin der Einführung hängt von der Projektplanung ab, die das EDA vornehmen muss). Es zeigt sich am Beispiel des SECO, dass die Handhabung der Anwendung noch zu vereinzelt Problemen an den Schnittstellen führt, insbesondere bei der Verbuchung von Budgetüberschreitungen und bei Projektlaufzeiten von mehreren Jahren. Das zuständige Kompetenzzentrum des BIT für SAP (CC SAP) kann in der überwiegenden Mehrheit die Probleme innert kürzester Frist beheben. Zudem wird dem SECO in Aussicht gestellt, dass die bestehenden Probleme mit einem zweiten Release des VM Bund ab 2016 gelöst werden.

In den DEZA-Aussenstellen fand im September/Oktober 2015 die Ablösung der Informatikanwendung Navision statt. Das unter dem Namen „Harmonisierung Rechnungswesen Aussennetz (HMA)“ laufende Projekt der Direktion für Ressourcen des EDA wurde umgesetzt. Das heisst, dass die Systeme der Büros und/oder der Botschaften allesamt und vollständig kompatibel mit der SAP-Basisinfrastruktur in der Zentrale sind.

Die Zugriffsberechtigungen auf zentrale Systeme der Finanzbuchhaltung wurden in den letzten Jahren grundsätzlich neu geregelt. Als zusätzliche Absicherung gegen nicht konforme Manipulationen im SAP werden sogenannte LogFiles (Ereignisprotokolle) eingesetzt.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Insgesamt schätzt die EFK den gegenwärtigen Zustand der zur Verfügung stehenden IT-Infrastruktur in beiden Departementen noch nicht als optimal ein. Aufgrund der Tatsache, dass verschiedene

Systeme erst vor kurzem abgelöst wurden, kann die EFK hier keine abschliessende Beurteilung vornehmen. Die Bundesvorgaben zur Vereinheitlichung der EDV sind grundsätzlich begrüssenswert und können Vorteile mit sich bringen, namentlich wenn dadurch Schnittstellen(-probleme) reduziert und die Effizienz insgesamt gesteigert werden kann. Schnittstellen- und Kompatibilitätsprobleme mit dem VM Bund müssen daher, gerade im Hinblick auf die kommende Ablösung im EDA, sorgfältig beobachtet und schnellstmöglich beseitigt werden. Die EFK verzichtet auf die Formulierung einer diesbezüglichen Empfehlung aufgrund der Tatsache, dass Optimierungen des VM Bund gegenwärtig im Gange sind.

Die Regelung der Zugriffsberechtigungen auf die zentralen IT-Systeme wertet die EFK als wesentliche Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Internes Kontrollsystem (IKS). Die Erteilung von Zugriffsberechtigungen für Personen an der Zentrale oder in den Aussenstellen erfolgt via Meldungen an die Zentrale.

2.4 Vernetztes Qualitäts- und Wissensmanagement ist im Einsatz

Sowohl der DB OZA wie auch das SECO WE³ setzen im Rahmen ihres Qualitätsmanagements sowie zur Qualitätssicherung verschiedene Verfahren und Instrumente ein. Sie unterscheiden zwischen institutionellen, projektbezogenen sowie von internen und externen Stellen durchgeführte Qualitätssicherungsprüfungen.

Der EFK wurden Unterlagen von diversen Qualitätssicherungsmassnahmen der letzten Jahre unterbreitet. Sie stellt fest, dass beide Ämter systematisch Überprüfungen der Qualitätsstandards durchführen. Diese Überprüfungen (Evaluationen, Wirksamkeitsberichte, systematische Feedbackprozesse etc.) umfassen sowohl die institutionelle Ebene wie auch die Ebene der Länderstrategien und Projekte.

Die Vorgabe von Qualitätsstandards und deren Einhaltung obliegt primär den zuständigen Linienorganisationen. Unterstützt und beraten werden sie in erster Linie von den für das Qualitätsmanagement zuständigen Fachstellen und -personen. Als Beispiel können etwa das Netzwerk Qualitätssicherung sowie themenspezifische Netzwerke zur Sicherung der thematischen Qualität der DEZA und das Focal Point Controlling Netzwerk beim SECO genannt werden. Auf übergeordneter Ebene stehen speziell geschulte Fachpersonen und Informationsmaterialien bspw. für Belange des Vertragswesens und Beschaffungen zur Verfügung. Im weiteren Sinne ist auch das Verfahren zur Genehmigung von neuen Interventionen als weitere qualitätssichernde Massnahme zu werten (vgl. Kapitel 2.7).

Die Aufgabenerfüllung der Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene erfordert vielfältiges Wissen und Erfahrung, dies sowohl auf Ebene der Organisation wie auch auf der des Individuums. Beide Ämter bieten ihren Mitarbeitenden verschiedene Möglichkeiten und Formen für fach- und funktionsspezifische Weiterbildungen an.

Das Rotationsprinzip der DEZA (in geringerem Masse auch im SECO geltend) stellt eine Chance für neue Lernerfahrungen wie auch Herausforderung für den Wissensaufbau und Spezialisierung von

³ Der Leistungsbereich „Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ des SECO ist ISO-9001 zertifiziert. Im Rahmen dessen wird der Bereich auf jährlicher Basis von einer externen Stelle überprüft.



Mitarbeitenden dar. Beide Ämter stellen den Mitarbeitenden verschiedene Instrumente zur Verfügung, um das notwendige Wissen für die Auftragserfüllung im optimalen Umfang zu erwerben. Einerseits sind viele Mitarbeitende in sogenannten (thematischen) Netzwerken eingebunden. Andererseits werden regelmässig themenspezifische Anlässe (Seminare, Workshops, Treffen) durchgeführt. Vor dem Hintergrund des Rotationsprinzips oder von Personalwechseln und Pensionierungen wird versucht, Stellenübergaben mittels standardisierter Massnahmen und Instrumente möglichst ohne Wissensverluste durchzuführen.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Diverse Belege zeigen, dass das SECO WE und der DB OZA eine ausgeprägte Qualitätspolitik verfolgen, welche die verschiedenen Dimensionen der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität umfasst. Zusätzlich bestehen entsprechende Strukturen (Sektionen, Kompetenzzentren), die im Zuge der Qualitätssicherung unterstützend und beratend zur Seite stehen. Das Qualitätsmanagement beider Ämter trägt den institutionellen bzw. bereichsübergreifenden wie auch den interventionsbezogenen Elementen in angemessener Weise Rechnung.

Weiterbildung stellt ein wesentliches Bedürfnis der Mitarbeitenden dar. Die EFK beurteilt die Möglichkeiten der Weiterbildung und das generelle Wissensmanagement der beiden Ämter als angemessen, um ein gutes Wissensmanagement zu gewährleisten und um mögliche Wissensverluste durch Rotation und Fluktuation des Personals aufzufangen.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • Berichte von Qualitätsassessments • Rolling Plan: External Evaluations and Effectiveness Reports (10.2015) • Diverse externe und interne Auditberichte, IR EDA und EFK • Weiterbildungskonzept DEZA 2013–2016 (09.2014) • Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen in der thematischen Qualitätssicherung (12.2010) • EDA, Direktion für Ressourcen (DR): Grundsätze der Rotation 2015 (ohne Datum) • Feldhandbuch (Intranet): Diverse Dokumente 	<ul style="list-style-type: none"> • Div. Wirksamkeitsberichte / Meta-evaluationen • WEQA: Evaluation Programme 2014-2015 (rollende Planung) • Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen im Rahmen von Infrastrukturprojekten des SECO mit Transitions- und Entwicklungsländern (06.2003) • Handbuch „Grundsätze bei der Vertragsvergabe und Wahl des Vergabeverfahrens im öffentlichen Beschaffungswesen“, 09.2013) • Präsentation „WE-Beschaffungswesen und Verträge“ (WEPO, 21.5.2015) • Diverse externe und interne Auditberichte, IR SECO und EFK

2.5 Einheitliches Rahmenkonzept für die Planung-, Führung und Steuerung ist vorgegeben

Für die Planung, Führung und Steuerung von Projekten und Programmen der Transitionshilfe nutzen beide Ämter das Project/Programme Cycle Management (PCM) als analytisches Rahmenkonzept

(vgl. Abbildung 2). Das PCM gibt alle wesentlichen Phasen eines Projektzyklus' vor (inkl. der Ziele und Funktionen). Gleichzeitig agiert das PCM auch als Rahmenkonzept für die Qualitätssicherung auf Stufe der Interventionen. Es ist für beide Ämter identisch, abgesehen von der Bezeichnung einzelner Instrumente der Berichterstattung oder von Teilprozessen.

Figure 3: Project/Programme Cycle Management (PCM) at SECO

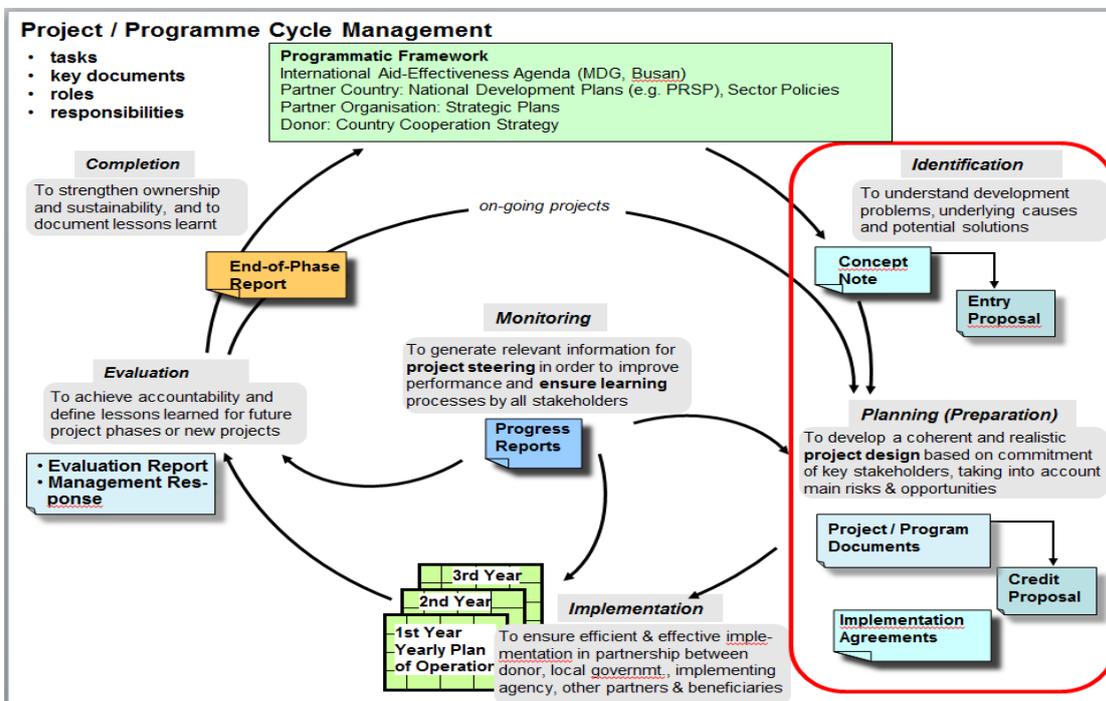
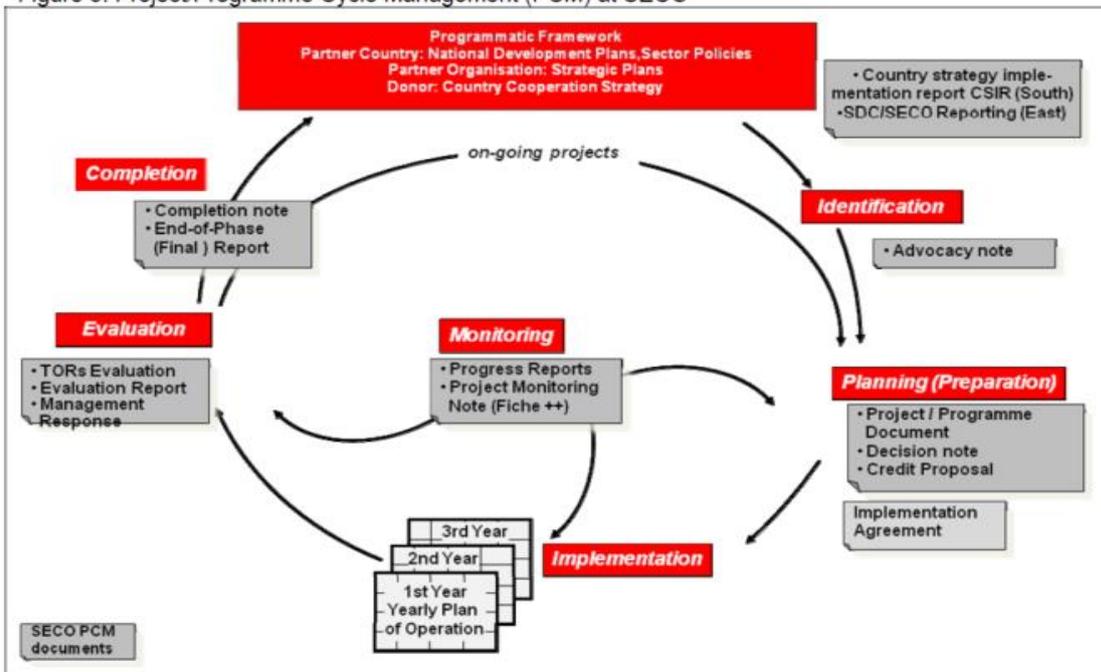


Abbildung 2: Project/Programme Cycle Management (PCM). Quellen: SECO/DEZA

Das PCM verbindet sowohl strategische wie auch operative Elemente im Projektmanagementzyklus. Damit verfolgt der Ansatz des PCM das Ziel, eine effiziente und effektive Projekt-/Programmumsetzung sicherzustellen. Darüber hinaus dient das PCM dazu, getätigte Lernerfahrungen aus abgeschlossenen Projekt- und Programmphasen in die Formulierung neuer Projekt- und Programmphasen (oder neuer Projekte) oder in die Landes- oder Regionalstrategie einfließen zu lassen. Die Definition einer Landes- bzw. Regionalstrategie (unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in der Botschaft) stellt einerseits Ausgangspunkt und Rahmen zur Ableitung der jeweiligen Projekt- und Programminterventionen dar. Die Ergebnisse und Lernerfahrungen bei der Umsetzung der Interventionen wiederum fließen in die Bestätigung oder Anpassung einer Landes- bzw. Regionalstrategie mit ein.

Die jeweiligen Arbeitsschritte im Rahmen des PCM sind zusätzlich in Form von Workflow-Diagrammen für die Mitarbeitenden verfügbar (vgl. untenstehende Abbildung 3).

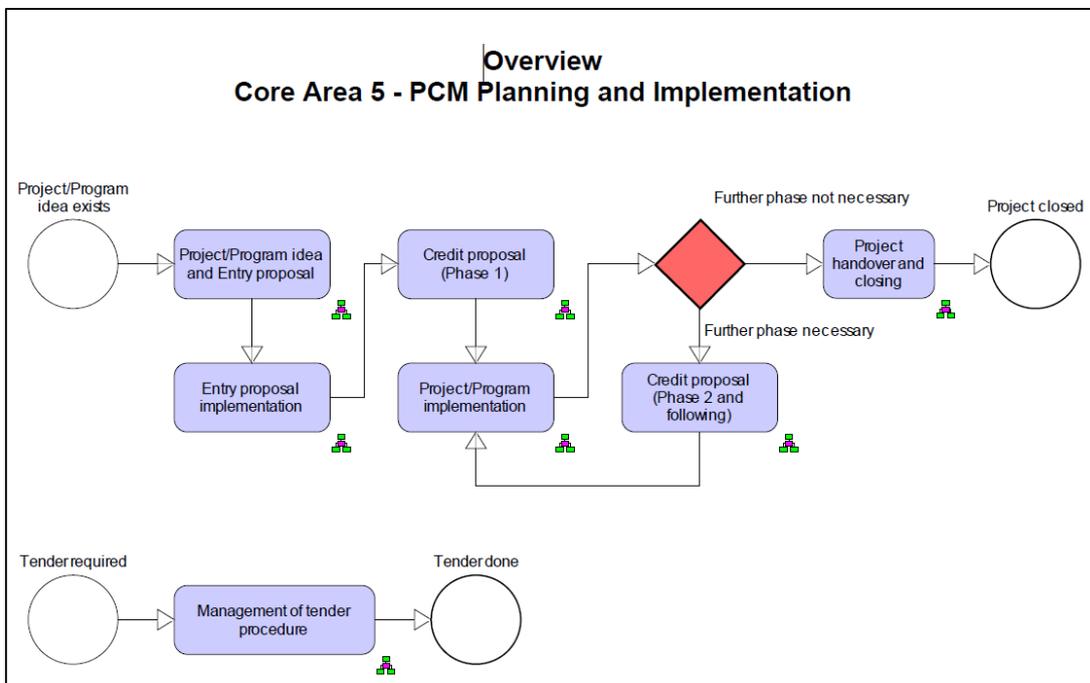


Abbildung 3: Beispiel für ein Workflow-Diagramm. Quelle: DEZA Feldhandbuch

Das SECO WE und der DB OZA nutzen für die Steuerung und Führung der Programme und Projekte das Konzept des ergebnisorientierten Managementmodells (*Results-based Mgmt.*). Zur Konzeption der Projektmassnahmen und zur Definition und Messung der zu erreichenden Zielwerte und deren Kausalzusammenhänge wird bei nahezu allen Projekten das Instrument des Logical Framework (auch Logframe genannt) eingesetzt. Die im Logframe definierten Ziele und Indikatoren bilden die Basis für die Anforderungen an das Reporting und Monitoring. Bei SECO WE ist das Logframe ab einem gewissen Projektbudget verbindlich zu integrieren. Gemäss Rückmeldungen werden auch bei „kleineren“, unter dem Schwellenwert liegende Projekte freiwillig mit einem Logframe versehen. Im DB OZA ist das Logframe für alle Interventionen der Transitionshilfe vorgeschrieben.

Das PCM kann in der vorliegenden Form insbesondere bei bilateralen Interventionen vollumfänglich angewendet werden. Bei multilateralen oder multi-bilateralen Interventionen sind es in der Regel die federführenden Umsetzungspartner, welche ein eigenes Rahmenkonzept anwenden. Dieses kann

mitunter vom oben erwähnten Ansatz abweichen. Gemäss Rückmeldungen nimmt die Schweiz in verschiedenen Formen auf die multilateralen Umsetzungsorganisationen Einfluss und kann auf diese Weise bei strategischen oder operativen Aspekten der Interventionen in der Entwicklungszusammenarbeit mitsprechen: Einerseits ist die Schweiz in zahlreichen Gremien der multilateralen Organisationen vertreten. Zudem besteht die Schweiz darauf, dass die im Logframe definierten Ziele von Interventionen und deren Indikatoren die Basis für die Informations- und Datenbedürfnisse darstellen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass auch bei multi- und multilateralen Interventionen ausreichend Informationen und Daten vorhanden sind. Andererseits werden bei Bedarf über direkte Kontaktaufnahmen mit den zuständigen Projektverantwortlichen zusätzliche Informationen zur Umsetzung der von der Schweiz mitfinanzierten Projekte und Programme verlangt.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Die EFK stellt fest, dass das PCM sowohl beim SECO WE wie auch beim DB OZA eingesetzt wird. Sie beurteilt das eingesetzte analytische Rahmenkonzept als gute Grundlage. Die wesentlichen Arbeitsschritte im Gesamtablauf des PCM sind in den entsprechenden Guidelines beschrieben und auch als Workflow-System vorhanden.

Die EFK stellt zudem fest, dass bei fast allen Interventionen das Logframe als Grundlage zur Definition der Ziele und Indikatoren für die Überprüfung der Zielerreichung und der Wirkungen von Projekten oder Programmen angewendet wird. Dies erlaubt eine weitgehend einheitliche und standardisierte Vorgehensweise. Wie bereits erwähnt, können Abweichungen bei multilateralen Kooperationen auftreten, bei welchen die Organisationen die Führungsrolle in der Umsetzung innehaben. Diese Organisationen verfügen zumeist über eigene standardisierte Vorgaben und Instrumente für das Projektmanagement. Die Definition von adäquaten Zielen und messbaren Indikatoren im Logframe stellt eine grosse Herausforderung dar. Entsprechende Schulungen sowie die Vermittlung von Vorzeigebispielen („good practice“) werden den Mitarbeitenden angeboten.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • Guideline Results-oriented Core Contributions Management (CCM) (06.2013; 2015 update Annex 2) • DEZA, Netzwerk Qualitätssicherung: Medium-Term Programme Quality Assurance 2014 – 2017 (10.2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Logical Framework User Manual (02.2008) • Handbuch Indikatorenentwicklung (05.2011) • A Primer on Results-Based Management (02.2011)

2.6 Kooperationsstrategien: Verbindlich und flexibel zugleich

Grundsätzliche Rahmenbedingungen für die Transitionshilfe wie Budgetumfang, Strategien, Zielsetzungen und Umsetzungsmodalitäten sind in der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2013–2016 festgelegt. Insofern muss in der Umsetzungsphase darauf geachtet werden, dass sämtliche Interventionen im Rahmen der Botschaftsvorgaben erfolgen und strategiekonform sind. Es ist Aufgabe der beiden Umsetzungsorganisationen, die Verteilung der Mittel nach strategischen Richtlinien gemeinsam vorzunehmen.



Sich ändernde Kontextbedingungen oder unterschiedliche Entwicklungsrichtungen der begünstigten Länder können bedingen, dass Strategien – sei es auf der Ebene eines Landes, einer Region oder der Förderschwerpunkte – geändert oder zumindest angepasst werden müssen. Diesen Umständen tragen die DEZA wie auch das SECO weitgehend Rechnung. Die Ukraine kann hier stellvertretend als ein Beispiel erwähnt werden.

Zur Sicherstellung einer konformen Strategieumsetzung und zur Besprechung wichtiger, übergreifender Themen oder Problemsituationen treffen sich regelmässig (1) die IZA-Teams in den Vertretungen (pro Land) und (2) bei Bedarf auf übergeordneter Ebene das „Comité de pilotage“ / „Steering Committee“, bestehend aus Vertretern des SECO WE und des DB OZA.

Die DEZA und das SECO sind frei, im Rahmen der strategischen Vorgaben und der definierten Ziele, die Modalitäten der Unterstützungsbeteiligung bzw. Finanzierungsformen⁴ in den einzelnen Ländern oder Regionen festzulegen. Gemäss Rückmeldungen beider Ämter erfolgt dies unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren wie Strategiekonformität, Verfügbarkeit geeigneter Umsetzungspartner, Konformität mit nationalen Politikbereichen und Schwerpunktsetzungen, Nutzung komparativer Vorteile sowie Abwägung von Erfolgchancen versus Risiken von Interventionen. Auch werde darauf geachtet, dass die Interventionen vom SECO WE und vom DB OZA in verschiedener Hinsicht kohärent, koordiniert und komplementär zueinander erfolgen. Den Aussagen beider Ämter zufolge bezieht sich die Komplementarität von Interventionen auf alle Ebenen, d. h. auf der des Landes, des Sektors und der Finanzierungsinstrumente. Im Zuge dessen weisen zahlreiche Arbeitshilfen auf diesen zu berücksichtigenden Ansatz hin. Dokumentierte Beispiele und Belege, welche jeweilige Interventionen in diesen strategischen Ansatz einbetten, konnten nicht ermittelt werden.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Wenngleich die EFK keine eingehende Überprüfung einer konformen Strategieumsetzung durchgeführt hat, so kann festzuhalten werden, dass wesentliche Verfahren und Instrumente für eine konforme Strategieentwicklung und -umsetzung erarbeitet wurden.

Der kohärente, koordinierte und komplementäre Interventionsansatz der Schweiz stellt ein strategisches Grundprinzip der Umsetzung der Transitionshilfe dar. Die EFK zweifelt nicht den grundsätzlichen Willen an der bestmöglichen Umsetzung dieser Prinzipien an, erachtet aber die gegenwärtig vorliegende Informationslage noch als ausbaufähig. Die EFK kommt hierbei zum Schluss, dass im Zuge einer erhöhten Transparenz und Rechenschaftslegung weiterführende Erläuterungen und konkreter Beispiele nützlich sind.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der DEZA und dem SECO, das Konzept des „kohärenten, koordinierten und komplementären Ansatzes der Schweizer Entwicklungshilfe“, in den Ländern wo gemeinsame Programme realisiert werden, in den Rechenschaftsberichten (bspw. Jahresberichten, Wirkungsberichten, Botschaften) expliziter auszuführen und wo möglich mit konkreten Umsetzungsbeispielen zu illustrieren.

⁴ Vgl. 12.029 Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 für weitere Informationen zu den Instrumenten und Finanzierungsformen.

Stellungnahme der DEZA und des SECO:

Die Empfehlung wurde mehrheitlich bereits umgesetzt. In der generellen Stellungnahme sind detailliertere Informationen erläutert. Um weitere Umsetzungsschritte zu definieren, wird diese Empfehlung in einem der nächsten Comité de pilotage Est (gemeinsames Steuerungskomitee der DEZA und des SECO für die Transitionszusammenarbeit) aufgenommen werden.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 (02.2012) • DEZA Leitlinien für die Erarbeitung von Kooperationsstrategien (KS) (08.2013) • Frühnotiz Cooperation Strategy Ukraine (20.08.2014) • Concept Note Swiss Cooperation Strategy Ukraine 2015–2018 (04.12.2014) • Protokoll Politikfragen (11.12.2014) • Swiss cooperation strategy for Ukraine 2015–2018 	<ul style="list-style-type: none"> • SECO Reporting Guidelines (05.2014) • Concept Note Swiss Cooperation Strategy Ukraine 2015–2018 (04.12.2014) • Swiss cooperation strategy for Ukraine 2015–2018

2.7 Projektauswahl und -genehmigung erfolgen ausgewogen

Sowohl der DB OZA wie auch das SECO WE verfügen über ein weitgehend vergleichbares und geregeltes Verfahren zur Ermittlung und Genehmigung von neuen Programmen und Projekten. Beide haben ein Entscheidungsgremium ernannt, welches neue Interventionsideen analysiert und genehmigt bzw. ablehnt. Sie setzen sich aus den involvierten Abteilungs- und Bereichsleitern, den Projektideengebern⁵, den Länderverantwortlichen an der Zentrale sowie bei Bedarf aus zusätzlich beizuziehenden Fachexperten zusammen.

Neue Projektideen können in der Zentrale (eher SECO) oder in den Aussenstellen (eher DEZA, auch SECO) initiiert werden. Unter Berücksichtigung der Anforderungen und strategischen Vorgaben können in den dafür vorgesehenen Vorlagen / Templates entsprechende Ideen formuliert werden. Die Prozesse wie auch der Anforderungskatalog sind in den Vorgaben und Richtlinien definiert.

Gemäss Rückmeldungen seitens des DB OZA und des SECO WE finden in der Folge einzelne oder mehrere Vorbesprechungen mit Wissensträgern oder einzelnen Mitgliedern des Entscheidungsgremiums statt. Gemäss Rückmeldung von der DEZA durchlaufen die Projektanträge, in Abhängigkeit des Finanzvolumens und der Finanzkompetenzen, mehrere Bewilligungsstufen entlang der Hierarchie. Ziel dieses mehrstufigen Prozesses bildet die kontinuierliche Weiterentwicklung, Verfeinerung und Detaillierung der Projektidee unter Berücksichtigung zusätzlicher und aktueller Informationen. Entsprechend erstreckt sich der gesamte Antragsprozess bis zur definitiven Genehmigung bzw.

⁵ Gültig vor allem für das SECO WE. Beim DB OZA werden Ideen überwiegend von Personen in den Aussenstellen generiert.



Ablehnung über eine verschieden lange Zeit. Beide Ämter verfügen über ausreichend Ideen für neue Projekte. Eine Gefahr von Engpässen geeigneter Interventionen existiere nicht.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Die EFK ist der Ansicht, dass das Verfahren der Projektauswahl und -genehmigung adäquat für die Ermittlung geeigneter Projekte oder Programme ist. Auf der einen Seite ermöglicht der mehrstufige Prozess die Berücksichtigung bzw. den Einbezug vieler Wissensträger zur Einbringung ihrer Expertise sowie eine breite Abwägung der Risiken und Erfolgchancen einer geplanten Intervention. Auf der anderen Seite kann, gemäss einzelnen Rückmeldungen involvierter Personen, dieser Prozess aber auch mit einem hohen Koordinations- und Kommunikationsaufwand verbunden sein, was das gesamte Verfahren bis zum Entscheid in die Länge ziehen kann. Die EFK erachtet diesen Umstand soweit als unproblematisch, solange genügend umsetzungsreife und geeignete Interventionsideen bereit stehen.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none">• Richtlinien Operationszirkel Transition Ostzusammenarbeit (05.2014)	<ul style="list-style-type: none">• Bsp. einer Entscheidnotiz Operations Committee

2.8 Arbeitsgrundlagen für das Reporting und Monitoring werden aktualisiert

Das PCM definiert den Rahmen der Vorgaben und Zielsetzungen an das Reporting und Monitoring über den gesamten Projektzyklus. Die verschiedenen Reporting- und Monitoringinstrumente verfolgen mehrere Ziele: die Rechenschaft über die Fortschritte in der Berichtsperiode, ein Monitoring und Controlling der Zielerreichung, die Ermittlung von Lernerfahrungen, die strategische und operative Steuerung der Projekte, die Kontrolle und Aufsicht der Projektaktivitäten etc.

Die EFK erachtet als wichtig, dass die Vorgaben und Instrumente selbsterklärend sind und laufend an neue Gegebenheiten angepasst werden. Für die betreffenden Mitarbeitenden stehen Richtlinien und Arbeitshilfen zur Erfüllung der Anforderungen zur Verfügung. Diese werden bei Bedarf auf den neuesten Stand gebracht. Änderungen gegenüber früheren Versionen werden hervorgehoben oder in geeigneter Form den betroffenen Mitarbeitenden mitgeteilt.

Eine regelmässige Überprüfung der Instrumente erfolgt im Rahmen von Qualitätssicherungsmaßnahmen bzw. -assessments. 2014 haben externe Evaluatoren die Qualität der Annual Reports und der Management Responses der DEZA evaluiert. Die Studie kommt zum Schluss, dass sich die Qualität der AR insgesamt in den letzten Jahren leicht verbessert hat, nach wie vor aber optimiert werden kann. Die Empfehlungen wurden von der DEZA aufgenommen.

Gemäss zahlreichen Rückmeldungen werden die Reporting- und Monitoringinstrumente insgesamt als umfassend und nützlich eingestuft. Wo nötig oder sinnvoll, werden den Arbeitshilfen Beispiele für die gute Praxis beigefügt.

Bei multilateralen Umsetzungspartnern ist die Schweiz auf die Monitoring- und Reportingsysteme der Partner angewiesen. Das SECO und die DEZA versichern, dass in diesen Fällen grundsätzlich

genügend Informationen an sie weitergeleitet werden, welche eine Einschätzung des Umsetzungsstandes von Projekten erlauben.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

In der Gesamtheit erachtet die EFK die eingesehenen Ausführungsrichtlinien, Arbeitshilfen und Dokumentmustervorlagen als ausgereift.

Die Verankerung von aktuell gültigen Prinzipien und Richtlinien ist – etwas mehr für die DEZA als für das SECO geltend – auch vor dem Hintergrund der Personalrotation zentral. Je besser Arbeitshilfen erarbeitet sind und schnell verständlich präsentiert werden, desto schneller können sie von Mitarbeitenden in korrekter Art und Weise verstanden und angewendet werden.

Erwähnenswert aus Sicht der EFK ist die Vorlage der DEZA „Guidance Annual Report 2014 bzw. 2015“. Einzelne Empfehlungen der externen Evaluation über die Annual Reports wurden in diesem Falle proaktiv in die Tat umgesetzt. Nebst der Hervorhebung der Änderungen befindet sich einleitend auf der ersten Seite eine Kurzzusammenfassung der wichtigsten Neuerungen und der Zielsetzungen („Was ist neu?“ „Was ist wichtig?“). Der EFK zufolge ermöglicht dies (neuen) Nutzern der Arbeitshilfen ein rascheres Verständnis der wichtigsten Punkte und eine Fokussierung auf zentrale Aspekte. Die EFK ist der Ansicht, dass ein solches Informationsblatt bei allen relevanten Arbeitshilfen in vergleichbarer Form angewendet werden sollte.

Empfehlung 2 (Priorität 2): Mittelfristig eine einheitliche Gestaltung der Aktualisierungen von Arbeitshilfen anstreben

Die EFK empfiehlt der DEZA und dem SECO, bei zukünftigen Aktualisierungen von Arbeitshilfen oder bei Bedarf, die wesentlichen Änderungen und (neuen) Zielsetzungen in einer geeigneten Form, bspw. mit einem kurzen „Faktenblatt“, auszuweisen. Ziel ist, dass die Nutzenden der Arbeitshilfen die wesentlichen Änderungen und modifizierten Zielsetzungen schnell und korrekt erfassen und entsprechend rasch umsetzen können. Die EFK erachtet das Dokument „Guidance Annual Report 2014 bzw. 2015“ dabei als eine mögliche gute Basis und Ausgangslage. Die Hervorhebung geänderter Inhalte und Textpassagen kann beibehalten oder wo noch nicht erfolgt angewendet werden.

Stellungnahme der DEZA und des SECO:

Wir sind mit den Empfehlungen teilweise einverstanden. Die Empfehlung hilft, die Benutzerfreundlichkeit sowie die Umsetzung von Vorgaben zu verbessern. Wir werden sie auch mit den Spezialdiensten in der DEZA und dem SECO (wie zum Beispiel Quality Assurance) aufnehmen, weil die Arbeitsinstrumente und Prozesse in der gesamten DEZA und im WE SECO (Transitionszusammenarbeit und Südzusammenarbeit) angewendet werden. Die Empfehlung ist zielführend umsetzbar, wo in periodischen Abständen eine Arbeitshilfe angepasst oder aktualisiert wird (wie das Beispiel des Annual Reports). In anderen Fällen findet nur eine mittelfristige Aktualisierung statt, hier entfällt die unmittelbare Anwendbarkeit der Empfehlung.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass in der heutigen Praxis Mitarbeitende an der Zentrale sowie vor Ort mittels verschiedener Kommunikationsmittel (Newsletter > SECO, Web-News, Videobotschaften > DEZA) jeweils zeitnah und umfassend über wesentliche Änderungen und modifizierte Zielsetzungen der Arbeitshilfen informiert werden.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • SDC Guidance for Progress Reporting by Partners (01.2012) • Guidance Annual Report 2014 und 2015 (07.2014) • Guidelines Entry Proposal (02.2012) • SDC Guidelines for Credit Proposals (03.2014) • Notiz zur Diskussion der Jahresberichte der Länder an der Zentrale und Vorgaben zur Management Response (09.2014) • SDC Guidelines for the End of Phase Report (EPR) and the End of Project/ Programme Report (EPROR) • Diverse Evaluationsberichte 	<ul style="list-style-type: none"> • SECO Reporting Guidelines (05.2014) • Diverse Progress Reports • Diverse Dokumente zu ausgewählten Projekten und Programmen

2.9 Finanzielle Führung und Finanzcontrolling sind wirksam

Die EFK hat das grundlegende System sowie die Prozesse der finanziellen Führung und Überwachung von Interventionen und Aktivitäten in der Transitionshilfe am Beispiel einer Auswahl von konkreten Projekten aus beiden Ämtern untersucht.

Als Grundlage nutzen der DB OZA und das SECO WE für die Administration und Bewirtschaftung der Finanzdaten die Informatikanwendung SAP. Vorgaben und Richtlinien zur Verbuchungspraxis sind in den jeweiligen Weisungen beschrieben.

Das finanzielle Controlling erfolgt auf Basis von SAP-Finanzdaten. Das SECO WE hat für ihr Controlling ein Cockpit-System entwickelt. Dieses erlaubt ihm, Analysen auf verschiedenen Ebenen vorzunehmen. SECO WE bestätigt, dass das Cockpit-System eine wesentliche Hilfe für die Erfassung der gegenwärtigen Situation sowie von Finanzentwicklungen darstellt. Insgesamt stelle es ein gutes Steuerungsinstrument dar, welches aber von der Zuverlässigkeit und Aktualität der Dateneingaben abhängig ist. Bei der DEZA sind die Aussenstellen für die operative Finanzadministration zuständig. Die Zentrale übernimmt die Budgetierung, die strategische Finanzplanung und -überwachung. Die Abteilungen der OZA haben für die Planung, Budgetierung und Überwachung ebenfalls ein Tool entwickelt.

Die EFK überprüfte die finanzielle Führung und Überwachung der Projekte und Programme der Transitionshilfe anhand von zwei Stichproben von je sieben DEZA und SECO-Projekten oder Programmen (vgl. Anhang 5 für die Liste der ausgewählten Projekte). Folgende Prüfungshandlungen standen dabei im Vordergrund:

- Prüfung der Bewilligungen (Kreditanträge, Entscheide)
- Vergleich von bewilligten Budgets mit Verträgen der beauftragten Partner
- Korrekte Budgetabbildung in SAP und Vergleich mit Ist-Kosten

- Zahlungen gemäss Kreditanträgen und Zahlungsplänen in den Verträgen und nach Projektfortschritt
- Finanzberichte und Vergleich mit Ist-Kosten in SAP
- Auditberichte

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Die Systeme der finanziellen Führung und Überwachung von Interventionen des SECO WE und des DB OZA erlauben ein adäquates Monitoring und Controlling der Finanzflüsse. Wenngleich der Nutzen der Analysen von der Qualität und Aktualität der Daten abhängt, so verfügen beide über ein umfassendes System der finanziellen Führung. Das Controlling und Management Reporting der wichtigsten Finanzkennzahlen erfolgt stufengerecht.

Bei der Prüfung der 14 ausgewählten Projekte kommt die EFK zu folgenden Ergebnissen: Die finanzielle Überwachung der Projekte durch die DEZA und das SECO erfolgt korrekt und nach den geltenden internen Vorgaben. Die vorhandenen Monitoringinstrumente werden angewendet und sind wirksam. Die Projektbewilligungen sind ausreichend und nachvollziehbar dokumentiert. Die bewilligten Budgets und die aufgelaufenen Kosten gemäss den vorhandenen Verträgen sind korrekt im SAP-System verbucht. Bei den geprüften Projekten konnten keine Budgetüberschreitungen festgestellt werden. Die Zahlungen an die Vertragspartner erfolgten gemäss den Zahlungsplänen resp. -bedingungen in den Verträgen. Die getätigten Zahlungen entsprechen den in den Finanz- und Schlussberichten aufgelaufenen Kosten. Die Projekte werden bei der DEZA wie vorgesehen durch Revisionsstellen geprüft. Die eingesehenen Prüfberichte zeigten keine Mängel auf. Bei den Projekten des SECO WE erfolgen Audits auf Basis ihrer „Financial Audit Policy“. Da einzelne Projekte sich in der Umsetzung befinden, liegen für diese Zwischenberichte, aber noch keine Schlussberichte vor.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • Weisung 307-0-D (09.11) • Richtlinie Entwicklungsfonds 307-0-D-AVI • Accounting Manual SDC Field Offices (FO) (12.2014) • Div. Dokumentationen von Partnerorganisationen • Div. Projektdokumentationen • Auszüge SAP, Analysen DEZA • Controllingtool für Planung und Budgetierung • Organisationsmanual Checkliste (Version 3.3.2011) • Operation Manual SDC Cooperation Office Tajikistan (07.2015) • Prüfberichte IR EDA und externe Revisionsstellen (EFK etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anwenderhandbuch SAP-PS (WE) (05.2014) • Manual SAP Payments Control (07.2012) • Optimiso: (STR-02) Budgeting and financial planning (Version 7.01) • Financial Audit Policy (03.2009) • WE Quarterly Cockpit Report (08.2015) • Div. Cockpitauswertungen Stufe: Projekt, Land/Region, Ressorts • Protokoll Budgetsitzung (08.07.2015) • Div. Projektdokumentationen • Prüfberichte IR SECO (DBIR) und externe Revisionsstellen (EFK etc.)



2.10 Mehrdimensionales Risikomanagement ist vorhanden

Internationale Kooperationen und Interventionen sind nicht nur mit Chancen, sondern auch mit Risiken verbunden. Deshalb sind ein ausgeprägtes Risikobewusstsein sowie das Vorhandensein von adäquaten Managementsystemen zur Identifikation, Bewertung und Bewältigung von quantitativen und qualitativen Risiken unabdingbar.

Das Risikomanagement vom SECO WE und vom DB OZA erstreckt sich über verschiedene Betrachtungsebenen. Zur Ermittlung von Risiken werden verschiedene Verfahren eingesetzt und Quellen genutzt. Darunter fallen auch die verschiedenen Reportinginstrumente und Revisionsberichte für die Aussenstellen (Office Management Report OMR, Internal Control System Compliance Report ICS, Group Audit), interne und externe Prüfstellen (Interne Revision der Ämter, EFK) sowie weitere Untersuchungen.

Das Risikomanagement auf Stufe der Projekte und Programme, welches das SECO WE und der DB OZA anwenden, richtet sich nach einem von der OECD entwickelten Rahmenkonzept. Risiken werden auf den institutionellen Ebenen, auf Länder- bzw. Regionalebene (Kontext) sowie auf der Ebene der einzelnen Interventionen unterschieden. Die Risiken werden in den entsprechenden Instrumenten erfasst. Das SECO bspw. ist derzeit dabei, das Risikomanagement ins SAP-System zu integrieren. Ziel ist es, dass die Risiken direkt in SAP eingegeben werden. Auf dieser Basis können weiterführende Analysen (sogenanntes Risiko Cockpit) auf verschiedenen Stufen durchgeführt werden und direkt Verknüpfungen mit relevanten Finanzkennzahlen erstellt werden. Die EFK erhielt Rückmeldungen aus dem SECO, wonach insbesondere die Identifikation und Bewertung von qualitativen Risiken noch nicht im gewünschten Masse erfolgt. Das SECO bietet entsprechende Schulungen an. Ein erster aussagekräftiger Testlauf soll im Verlaufe des Jahres 2016 stattfinden.

Gerade in denjenigen Ländern, in welchen SECO und DEZA gemeinsam tätig sind, ist ein entsprechender Austausch und Abgleich von wesentlichen Risiken unabdingbar. Entsprechend werden in regelmässigen Abständen Sitzungen abgehalten, in welcher Vertreter beider Ämter zentrale Aspekte der Auftragserfüllung besprechen, darunter beispielsweise auch über neue oder geänderte Risikolagen in den Ländern der Transitionshilfe.

Beide Ämter haben einen Risikocontrolling-Prozess gemäss den Anforderungen Risikomanagement Bund definiert. Wesentliche Risiken werden in dafür vorbestimmten Instrumenten an das Management geleitet.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Die EFK stellt fest, dass beide Ämter insgesamt über ein umfassendes und auf den Vorgaben des Bundes basierendes Risikomanagement verfügen. Innerhalb dessen werden institutionelle, kontextuale Risiken wie auch Risiken auf Ebene der einzelnen Interventionen erfasst.

Die Weiterentwicklung des Risikomanagements vom SECO WE wird von Seiten der EFK begrüsst. Da sich das Projekt in der Umsetzungsphase befindet, ist es noch zu früh für eine Beurteilung. Ein Prüfbericht des DB IR hat sich ausführlich mit dem Aufbau des neuen Risikomanagements befasst und entsprechende Empfehlungen formuliert. Die EFK unterstützt die Feststellungen und Empfehlungen seitens der DBIR.

Zudem stellt sie fest, dass das IKS von projektspezifischen und institutionellen Risiken bei SECO WE und DB OZA grundsätzlich wirksam ist. Dies erlaubt es dem Amt, schnell stufengerechte Übersichten über wesentliche Risiken zu gewinnen und entsprechende Massnahmenpläne zur Beseitigung dieser Risiken bzw. die diesbezüglichen Empfehlungen umzusetzen.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • Vorlagen zum Office Management Report (OMR) (Version 2014) • Vorlage des EDA zum ICS Compliance Report (ohne Datum) • DEZA: Fact Sheet IKS 1/2015 (Internes Kontrollsystem) (02.2015) • DEZA-Strategie Korruption bekämpfen (2006) • Project Risk Assessment Report (als Teil der Guidelines for Entry Proposals/ Credit Proposals) (07.2010) • Peacebuilding and Statebuilding Strategy: 3 risk spheres („Copenhagen Circles“) • Prüfberichte IR EDA und externe Revisionsstellen (EFK etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • SECO/WE Risikomanagementpolitik (01.2015) • Präsentation „Stand RM – Projektrisiken im SAP“ (WEQA, 24.8.2015) • Bsp. Risk Cockpit-Auswertungen • Entscheidnotiz Operations Committee (30.11.2010) • Präsentation „Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit des SECO – Das Risikomanagement (28.08.2014) • Auszug „Risikoanalyse SECO 2013“ • SAP-Auszug „Risk Management Datasheet“ • Prüfberichte IR SECO (DBIR) und externe Revisionsstellen (EFK etc.)

2.11 Systematik von Aufsicht und Kontrollen existiert

Von Gesetzes wegen sind die DEZA und das SECO angehalten, einen ordnungsgemässen, wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz sicherzustellen. Im Rahmen der dazu notwendigen Kontrollen werden vorangehende, begleitende und nachträgliche Kontrollen unterschieden. Erstere dienen im Rahmen der Ermittlung von möglichen Risiken (Länderebene, Projekt- / Programmebene). Begleitende Kontrollen erfolgen während der Umsetzungsphase der Interventionen. Nachträgliche Kontrollen sind nach Ablauf eines bestimmten Vorgangs oder nach Beendigung der Intervention vorgesehen. Die Verantwortung für die ordentliche Durchführung der Kontrollen fällt in den Zuständigkeitsbereich der zuständigen Organisationseinheit.

Die Aufsicht- und Kontrolltätigkeiten sind in den jeweiligen Rahmenabkommen mit den Ländern sowie in den Projektabkommen festgehalten. In Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren werden Form, Ziele, Umfang, Frequenz und die zu liefernden Leistungen der Kontrollen und Aufsichtstätigkeiten zwischen den Vertragspartnern festgelegt. Der DB OZA sieht finanzielle Prüfungen bei allen Interventionen ab einem Finanzvolumen von 100 000 Franken vor. SECO WE ist daran, im Rahmen der aktuellen Überarbeitung ihrer Financial Audit Policy, eine dynamische Schwelle für den Einsatz von Kontroll- und Prüfaktivitäten einzuführen. So sollen Kontrollen in Abhängigkeit einer ermittelten Risikoziffer erfolgen. Die Vertragsmodalitäten mit den Umsetzungspartnern sehen vor,



dass von Seiten der Schweiz jederzeit zusätzliche Kontrollen eingefordert oder weitere Aufsichtstätigkeiten durchgeführt werden können. Im Zuge des Projektgenehmigungsverfahrens werden von der DEZA auch Informationen zu den potenziellen Projektpartnern erhoben (vgl. Kapitel 2.10).

Zum Zweck der Feststellung der Zielerreichung und zum Wirkungsnachweis von Interventionen, aber auch im Hinblick auf die Recht- und Ordnungsmässigkeit der Projektumsetzungen, werden in regelmässigen Abständen Evaluationen von Programmen oder Projekten durchgeführt. Die Wahl der zu evaluierenden Gegenstände oder der Interventionen erfolgt auf der Grundlage von bestimmten Kriterien oder Anhaltspunkten. Sowohl das SECO WE wie auch der DB DEZA planen ihre Evaluationsvorhaben rollend über mehrere Jahre im Voraus.

Auf institutioneller Ebene sind ebenfalls verschiedene Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten vorgesehen. Aufgrund der Abtretung von Kompetenzen an die Aussenstellen der DEZA wurden zusätzliche Instrumente eingeführt. Insbesondere der Office Management Report (OMR), der Compliance Report ICS sowie Prüfungen durch die Interne Revision der EDA, der EFK oder das Group Audit aller Aussenstellen der DEZA sind hierbei zu erwähnen. Zusätzlich können oder sollen risikoorientierte Visiten bzw. Kontrollen vor Ort ein wichtiger Bestandteil der direkten Aufsichtstätigkeit beider Ämter sein. Diese ermöglichen den Länderverantwortlichen an der Zentrale, den Stand der Projektumsetzungen in Augenschein zu nehmen. Eine Überprüfung der eingesetzten Kontrollinstrumente erfolgt ebenfalls. Die DEZA hat 2014 eine interne Qualitätsprüfung der Compliance Reports ICS vorgenommen. Ein dabei durchgeführter Abgleich mit weiteren Kontrollinstrumenten (OMR, Group Audit, Berichte der IR EDA) offenbarte Verbesserungspotential. Vor diesem Hintergrund wurden der Compliance Report ICS und OMR revidiert. Eine erneute Prüfung der revidierten Instrumente ist derzeit im Gange. Ergebnisse sind für Anfang 2016 vorgesehen.

Die EFK hat im Zuge der vorliegenden Prüfung ferner die bestehenden Vorkehrungen beider Ämter in Bezug auf die Korruptionsprävention und Meldung von Missständen („Whistleblowing“) untersucht. Gemäss Bestimmungen im Bundespersonalgesetz⁶ sind Angestellte des Bundes angehalten, Missstände und Unregelmässigkeiten aller Art zu melden. Sowohl die DEZA wie auch das SECO haben entsprechende Informationen auf ihren Webseiten aufgeschaltet. Den Mitarbeitenden an der Zentrale und in den Aussenstellen werden Workshops angeboten sowie Verhaltensrichtlinien und Schulungsmaterial zur Verfügung gestellt.

Beurteilung und Schlussfolgerungen

Auf der Basis der Stichprobenkontrollen und Rückmeldungen stellt die EFK fest, dass im Bereich der Aufsicht und Kontrollen eine umfassend festgelegte Systematik vorhanden ist. Der Fokus begrenzt sich nicht nur auf Interventionen, die Institutionen sind selbst Gegenstand regelmässiger Kontrollen und Aufsichtstätigkeiten.

Im Rahmen der bilateralen Interventionen kann die Schweiz die Modalitäten der Aufsicht und Kontrollen selbst bestimmen. Im Falle multilateraler Kooperationen muss sich die Schweiz auf die Prozeduren der Partner verlassen. Gemäss Angaben der Interviewpartner sind die Ergebnisse der Aufsicht mehrheitlich zufriedenstellend und das SECO und die DEZA pflegen seit mehreren Jahren

⁶ BPG Art. 22a.

eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit multilateralen Partnern. Die EFK hat im Rahmen der Stichprobenkontrolle festgestellt, dass wesentliche Dokumente und Finanzdaten auch bei multilateralen Kooperationen vorliegen.

Eine Systematik bei der Aufsicht und den Kontrollen von Projekten und Programmen der Transitionshilfe ist beim DB OZA und beim SECO WE gegeben. Im Rahmen geänderter Risikolagen oder im Falle neuauftauchender Risiken sind zusätzliche Kontrollaktivitäten vorgesehen. Beide Ämter verfügen über ein differenziertes IKS nach den Bundesvorgaben, welches in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut und angepasst wurde bzw. wird.

Vorkehrungen der Ämter zur Information und Sensibilisierung der Mitarbeitenden an der Zentrale und in den Aussenstellen hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung und Meldung von Missständen sind grundsätzlich gegeben. Inwiefern weitere, in die Umsetzung der Projekte involvierte Akteure einbezogen werden, lässt sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung und der zur Verfügung stehenden Informationen nicht umfassend abschätzen.

Eingesehene Dokumente / Daten (Version / letzte Aktualisierung)	
DEZA	SECO
<ul style="list-style-type: none"> • Weisung 306-0-D der DEZA über Kontrollen und unabhängige finanzielle Prüfungen von DEZA-Aktivitäten (09.2011) • Ausgewählte Auditberichte • PWC: Group Audit • Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie (2006) • Rolling Plan: External Evaluations and Effectiveness Reports SDC (10.2015) • Präsentation „Fraud prevention / detection“, Regional Finance Workshop 2015 Pristina (01.2015) • EFK-Bericht: „Prüfung der Wirksamkeit des Group-Audit-Konzeptes der DEZA Aussenstellen“ (06.2014) 	<ul style="list-style-type: none"> • Financial Audit Policy (03.2009; aktuell in Überarbeitung) • Anti-Corruption Handbook SECO (ohne Datum) • Evaluation Programme 2014–2015 (ohne Datum) • Präsentation: „Korruptionsbekämpfung – Sensibilisierung der MitarbeiterInnen in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit des SECO“ (13.09.2011)



3 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26.11.2015 statt. Sie ergab weitgehende Übereinstimmung mit den Feststellungen, Beurteilungen und Empfehlungen des Berichts.

Teilgenommen haben von Seiten DEZA / DB OZA:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

SECO WE:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

EFK:

- Frau N. Schacher
- Herr M. Koci
- Herr D. Monnot

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Wesentliche Rechtsgrundlagen

Gesetze

- Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0)
- Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 2006 (SR 974.1)
- Bundespersonalgesetz (BPG, SR 172.220.1)
- Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)
- Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)
- Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)
- Weisungen und Richtlinien für die Haushalt- und Rechnungsführung Bund (inklusive Handbuch für die Haushalt- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung, Handbuch HH+RF) der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)

Botschaften

- 12.029 Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012



Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

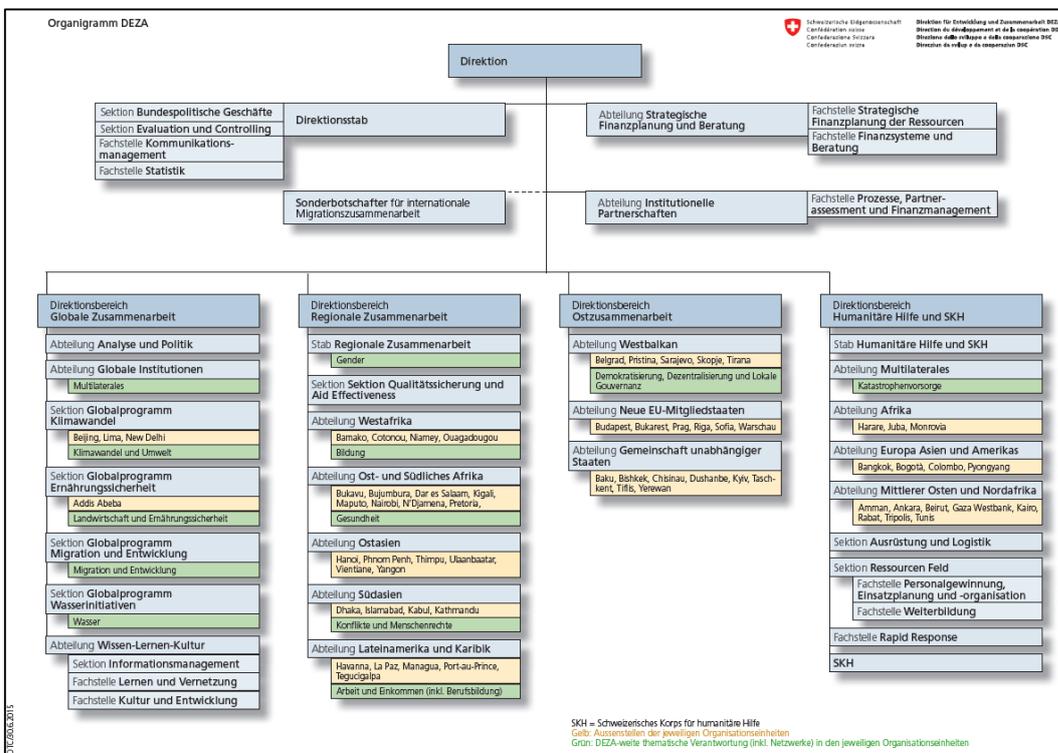
AKV	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
BIT	Bundesamt für Informatik
CC SAP	Competence Center SAP
DBIR	Direktionsbereich Interne Revision SECO
DB OZA	Direktionsbereich Ostzusammenarbeit
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DR	Direktion für Ressourcen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
HMA	Harmonisierung Rechnungswesen Aussennetz
ICS	Internal Control System
OMR	Office Management Report
PCM	Project Cycle Management
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SECO WE	Staatssekretariat für Wirtschaft Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
VM Bund	Vertragsmanagement Bund
WELG	Sektion Länder & Globales des SECO WE
WEPO	Sektion Politik & Dienste des SECO WE
WEQA	Sektion Qualität & Ressourcen des SECO WE

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

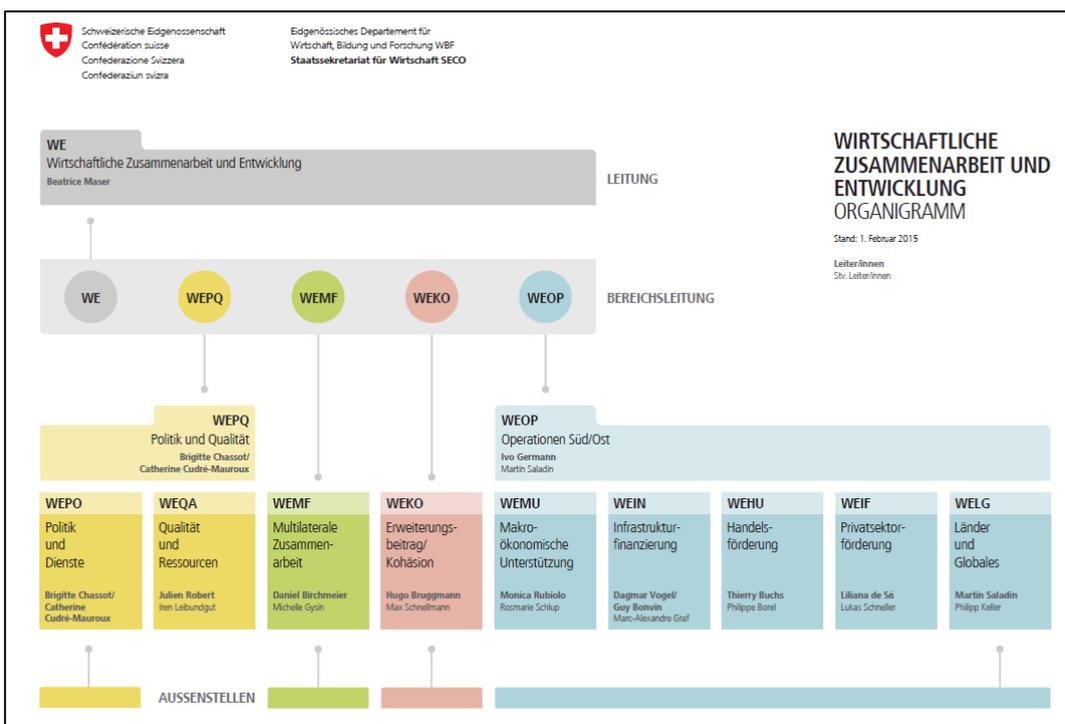
Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrundeliegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit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

Anhang 3: Organigramme

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA



Staatssekretariat für Wirtschaft Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung SECO WE





Anhang 4: Transitionshilfe: Budget und Sektoren 2015, nach Ländern und Schwerpunktthemen

Land	DEZA Budget 2015	SECO Budget 2015	Budget Total	Domains	Plan 2015
Serbien	12	14.2	26.2	Rule of Law + Democr.	9.5
				Economic Developm.	7.6
				Energy effic.+ renew. energ.	9.3
				other/mgt.	0.9
Mazedonien	9.8	6.8	16.6	Dem. Gov. + Decentr.	5.9
				Water	9
				Economic Developm.	2.6
				other/mgt.	1.8
Albanien	11.8	12.3	24.1	Democr., Decentr., Loc. Gov.	6.1
				Economic Developm.	7.9
				Health	2.6
				Urban Infrastructure + Energy	8.1
Bosnien	13.5	5.9	19.4	other/mgt.	1.6
				Economy and Employment	4
				Health	5
				Loc. Gov. + Municip. Serv.	10.5
Kosovo	14.2	10.9	25.1	other/mgt.	2.1
				Economy and Employment	3.9
				Democ. Gov. + Decentr.	5.4
				Water and Sanitation	13.9
Ukraine	7.8	16.9	24.7	Health	1.9
				Local Gov. + Publ. Serv.	4.7
				Reprod. Health	2.6
				Financ. + econom. Sustainab.	3.6
Moldova	12.5	0	12.5	Sust. Energy mgt.	11.7
				Health	8
				Water and Sanitation	4.2
				Migration + Dev. (non-core)	1.6
Süd Kaukasus	21	6	27	other/mgt.	1.2
				Economic Developm. + Empl.	19.1
				Gov. + Public serv.	7.2
				Human Sec. + Protection	0.9
Kirgistan	12.5	9.2	21.7	other/mgt.	4.5
				Health	8.2
				Public sect. + Infrastructure	9.9
				Priv. sect. + Trade Promotion	1.2
Tajikistan	12	16.1	28.1	Pric. Sect. Development	2
				Health	1.5
				Rule of Law + Democr.	3.1
				Water supply + sanitation	7.2
Uzbekistan	11.9	3.2	15.1	Health	3.8
				Priv. sect. Dev. + macroecon.	4.3
				Infrastructure + Trade promo.	11.7
				other/mgt.	2
Uzbekistan	11.9	3.2	15.1	Regional Water Mgt.	8.6
				Water supply + sanitation	1.7
				Skills dev. for water mgt.	1.2
				Basic infrastructure	3.2
Uzbekistan	11.9	3.2	15.1	Regional Art and Culture	0.7
				other/mgt.	1.2

Quelle: DEZA

Anhang 5: Transitionshilfe: Stichprobe Projekte/Programme EFK

DEZA/DB OZA

Nr.	Projekt-Nr.	Projektbezeichnung	Gesamte Projekt-Plan-Kosten MCHF	Gesamte Projekt-Ist-Kosten MCHF	Zahlungskredit
1	7F-04382	ALB: Decentralisation & Local Development	19.3	15.5	A2310.295
2	7F-06540	Water and Sanitation ApaSan Moldova OZA	20.1	14.2	A2310.295 (2015)+ A2310.554
3	7F-03199	Armenien: Livestock Devel. Syunik Region	18.2	9.7	A2310.295 + A2310.554
4	7F-04070	Reg: Scopes	16	12.8	A2310.295 + A2310.554
5	7F-04661	Decentralisation project	17.5	12.5	A2310.554
6	7F-06128	KOS: KosoVision Contest, Ph. 1	1.748	1.694	A2310.554
7	7F-07941	GE Rural Economic Development South Reg.	3	2.2	A2310.554

SECO WE

Nr.	Projekt-Nr.	Projektbezeichnung	Plan-Kosten SAP MCHF	Ist-Kosten SAP MCHF	Ist-Kosten MUSD	Ist-Kosten M €	Zahlungskredit
1	UR-00461.01.01	AL: Water supply and Sewerage Lezhe	13	13		10.5	A2310.0446
2	UR-00332.03.01+02	Public Exp. Management	5	5			A2310.0446
3	UZ-00689	NPAF Russland	12	12			A2310.0373
4	UR-00638.10.01	Tajik Water Phase II, USD	8.6	8.1	9		A2310.0446
5	UR-00634	WWTP Gjakova with KFW + Kons.	10.2	5.1		4	A2310.0446
6	UR-00305	Tramway Projekt Ukraine	3.9	3.8			A2310.0446
7	UR-00269	Serbia + Montenegro, Electricity-Tent	11	10.3			A2310.0446