



# **Prüfung des Fonds für die Regionalentwicklung sowie der Umsetzung der Neuen Regional- politik in drei Kantonen**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



## **Impressum**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>Bestelladresse</b>             | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)                            |
| <b>Adresse de commande</b>        | Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern                              |
| <b>Indirizzo di ordinazione</b>   | <a href="http://www.efk.admin.ch/">http://www.efk.admin.ch/</a> |
| <b>Order address</b>              |   |
| <b>Bestellnummer</b>              | 1.13303.704.00246.13  |
| <b>Numéro de commande</b>         |   |
| <b>Numero di ordinazione</b>      |   |
| <b>Order number</b>               |   |
| <b>Zusätzliche Informationen</b>  | Fachbereich 3   |
| <b>Complément d'informations</b>  | E-Mail: dieter.lüthi@efk.admin.ch                               |
| <b>Informazioni complementari</b> | Tel. 058 463 10 29  |
| <b>Additional information</b>     |   |
| <b>Originaltext</b>               | deutsch   |
| <b>Texte original</b>             | allemand  |
| <b>Testo originale</b>            | tedesco   |
| <b>Original text</b>              | german  |
| <b>Zusammenfassung</b>            | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)                          |
| <b>Résumé</b>                     | Français (« L'essentiel en bref »)                              |
| <b>Riassunto</b>                  | Italiano (« L'essenziale in breve »)                            |
| <b>Summary</b>                    | English (« Key facts »)   |
| <b>Abdruck</b>                    | Gestattet (mit Quellenvermerk)                                  |
| <b>Reproduction</b>               | Autorisée (merci de mentionner la source)                       |
| <b>Riproduzione</b>               | Autorizzata (indicare la fonte)                                 |
| <b>Reproduction</b>               | Authorised (please mention the source)                          |

## **Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**

### **Prüfung des Fonds für die Regionalentwicklung sowie der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik in drei Kantonen**

#### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) auf Stufe Bund und Kanton geprüft, teilweise in Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen. Nachdem sie im Jahre 2011 die Kantone Jura, Bern und Wallis besucht hat, hat die EFK 2013 drei weitere Kantone (Waadt, Tessin und Graubünden) geprüft. Das finanzielle Subventionsportal beträgt für die sechs geprüften Kantone insgesamt 68,77 Mio. Franken für Bundesbeiträge und 136,5 Mio. Franken für Bundesdarlehen (1. Programmperiode 2008-2011 ohne Kantonsanteile).

In den drei Kantonen wurden die finanziellen Daten bezogen auf die Berichterstattung pro 2011 und pro 2012 der Kantone bestätigt. Ebenso konnte die sogenannte Äquivalenzfinanzierung in den geprüften Kantonen bestätigt werden, das heisst einen mindestens 50-prozentigen Finanzierungsanteil des Kantons an den Projekten / Massnahmen.

Die EFK äussert sich zu ähnlichen Problemen und Risiken wie 2011 (z. B. wiederkehrende Subventionierung anstatt Anschubfinanzierung). Sie ortet Verbesserungspotenzial in ähnlichen Themenbereichen wie schon 2011, z. B. in der Vereinfachung der Berichterstattung, der Koordination mit anderen Subventionsbereichen des Bundes und der Abgrenzung der NRP gegenüber Sektoralpolitiken. Einen Schwerpunkt räumt die EFK im vorliegenden Bericht dem Wechsel zur leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung ein, wie er anlässlich der Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit dem Instrument der Programmvereinbarung verbunden wurde. Die Beiträge der NRP werden bis 2015 gegenüber den Kantonen hauptsächlich nach Massgabe der Mittelverwendung abgerechnet („Input“-Steuerung). Die Akzente des Controllings sind ab 2016 zugunsten der „Output“-Steuerung zu verlagern.

Der Fonds für die Regionalentwicklung, welcher per Ende 2012 mit 1,067 Milliarden Franken dotiert war, wird vom SECO ordnungsgemäss geführt. Obgleich mit dem Wechsel von der alten Regionalpolitik zur NRP im Jahr 2008 die administrative Verwaltung der Darlehen vom Bund auf die Kantone verlagert wurde, beurteilt die EFK die administrativen Abläufe für die Darlehen im SECO immer noch als komplex. Die EFK kommt zum Ergebnis, dass die Administration der alten IHG-Darlehen (Darlehen basiert auf dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete) problemlos verläuft (abgesehen vom notwendigen Ersatz der Oracle-Datenbank), während sie für die Verwaltung der NRP-Darlehen Vereinfachungsbedarf ortet und geringfügige Korrekturen am Bewertungsmodell vorschlägt. Ein Kanton macht in seiner Stellungnahme zur EFK-Prüfung den Vorschlag, ab 2016 wieder das alte System der Darlehensverwaltung anzuwenden, weil das neue System insgesamt (unter Betrachtung der Administration auf beiden Seiten) zu aufwendig sei.

Die EFK wirft einen kritischen Blick auf die im Auftrag des SECO durchgeführten Untersuchungen zur NRP 2008-2015 und den Grundlagenbericht zur NRP für die Periode 2016+. Das Vorgehen



war in zeitlicher Hinsicht nicht optimal abgestimmt. Während die Evaluationen noch in Gang waren, wurden parallel dazu schon die Grundlagen für die neue Periode erarbeitet. Zu erwähnen ist auch, dass die vorgesehene NRP 2016+ einen politischen Schwerpunkt enthält, der nicht den Schlussfolgerungen aus den Evaluationsberichten entspricht (Aufstockung der Tourismusunterstützung um 200 Mio. Franken).

Die EFK empfiehlt dem SECO, zu den Ergebnissen und Empfehlungen von Evaluationsaufträgen eine Stellungnahme abzugeben sowie diese zusammen mit den entsprechenden Berichten zu publizieren. Im Rahmen der Botschaft über die Wirtschaftsförderung wird für den Teil NRP 2016-2023 empfohlen, die Evaluationsaktivitäten künftig besser zu koordinieren.

Im Allgemeinen ist das SECO mit den Empfehlungen im Grundsatz einverstanden. Die Stellungnahme ist dem Bericht als Anhang beigefügt.

Der im April 2014 auf der Website der EFK veröffentlichte Bericht „Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen“ konsolidiert die Ergebnisse aus mehreren Revisionen der EFK im Anwendungsbereich von Programmvereinbarungen.

## **Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)**

### **Audit du Fonds de développement régional ainsi que de la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale dans trois cantons**

#### **L'essentiel en bref**

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné diverses questions en rapport avec la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR) au niveau de la Confédération et des cantons. Cette analyse a été effectuée avec la collaboration ponctuelle des contrôles des finances cantonaux. Après avoir mené un audit en 2011 dans les cantons du Jura, de Berne et du Valais, le CDF a examiné trois autres cantons en 2013 (Vaud, Tessin et Grisons). Pour l'ensemble des six cantons contrôlés, les versements s'élèvent à 68,77 millions de francs au titre de contributions fédérales et de 136,5 millions de francs sous la forme de prêts de la Confédération (1re période d'application du programme: 2008-2011, sans la part des cantons).

Dans les trois cantons, les données financières basées sur les rapports cantonaux relatifs aux années 2011 et 2012 ont été validées. L'équivalence du financement a également pu être confirmée dans les cantons examinés, ce qui signifie que chaque canton a participé au moins à hauteur de 50 % au financement des projets et mesures.

Le CDF mentionne les mêmes problèmes et risques qu'en 2011 (par ex. financement périodique plutôt que financement de la phase de démarrage). Il identifie un potentiel d'amélioration dans les mêmes domaines qu'en 2011 (par ex. dans la simplification des processus d'établissement des rapports, dans la coordination avec d'autres domaines de subventions de la Confédération et dans la délimitation de la NPR par rapport aux politiques sectorielles). Dans le présent rapport, le CDF se penche sur l'introduction d'un pilotage axé sur les prestations et les résultats via les conventions-programmes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le décompte des contributions accordées aux cantons dans le cadre de la NPR sera réalisé jusqu'en 2015 principalement en fonction de l'utilisation des ressources (pilotage par les intrants). Cependant, le controlling devra prendre une orientation « résultats » dès 2016.

Le Fonds de développement régional, qui était doté de 1,067 milliards de francs à la fin de l'année 2012, est géré par le SECO conformément au principe de régularité. Bien que la gestion administrative des prêts soit passée de la Confédération aux cantons lors du passage, en 2008, de l'ancienne à la Nouvelle politique régionale, le CDF estime que les processus administratifs qui s'appliquent aux prêts au sein du SECO demeurent compliqués. Selon les conclusions du CDF, l'administration des anciens prêts LIM (prêts octroyés dans le cadre de l'ancienne loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne [LIM]) se déroule sans problème (mis à part le remplacement de la base de données Oracle, qui était nécessaire). En revanche, l'administration des prêts liés à la NPR nécessite d'être simplifiée, et le modèle d'évaluation devrait être légèrement corrigé. Dans sa prise de position sur l'audit du CDF, un canton propose d'utiliser à nouveau l'ancien système d'administration des prêts à partir de 2016. Il estime en effet que le nouveau système entraîne dans son ensemble (si l'on tient compte de l'administration pour les deux entités) des charges trop importantes.



Le CDF jette un regard critique sur les analyses effectuées à la demande du SECO sur la NPR 2008-2015 et sur le rapport de base sur la NPR pour la période 2016+. Il estime que les calendriers de mise en œuvre n'ont pas été coordonnés de manière optimale. En effet, alors que les évaluations étaient encore en cours, l'élaboration des bases pour la nouvelle période avait déjà débuté en parallèle. Le rapport du CDF mentionne également que le contenu de la NPR 2016+ inclut une orientation politique qui ne correspond pas aux conclusions des rapports d'évaluation (augmentation de 200 millions de francs du soutien au domaine du tourisme).

Le CDF invite le SECO à prendre position au sujet des résultats et des recommandations des mandats d'évaluation, et à publier les prises de positions avec les rapports concernés. Une meilleure coordination des activités d'évaluation est recommandée dans le cadre du message sur la promotion économique pour la période 2016-2023 de la NPR.

Le SECO approuve sur le principe ces recommandations. Sa prise de position figure en annexe au rapport.

Publié sur le site du CDF en avril 2014, le rapport intitulé « Risques et défis liés aux conventions-programmes » regroupe les résultats de plusieurs révisions qui ont été effectuées par le Contrôle des finances (CDF) concernant le champ d'application des conventions-programmes.

**Texte original en allemand**

## **Segreteria di Stato dell'economia SECO**

### **Verifica del fondo per lo sviluppo regionale e dell'attuazione della Nuova politica regionale in tre Cantoni**

#### **L'essenziale in breve**

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato diverse questioni in relazione all'attuazione della Nuova politica regionale (NPR) a livello federale e cantonale, alcune delle quali in collaborazione con i Controlli cantonali delle finanze. Dopo la verifica effettuata nel 2011 nei Cantoni di Giura, Berna e Vallese, nel 2013 il CDF ha esaminato tre ulteriori Cantoni (Vaud, Ticino e Grigioni). I sussidi ammontano per i sei Cantoni esaminati a 68,77 milioni di franchi per i contributi della Confederazione e a 136,5 milioni di franchi per i mutui federali (1° periodo programmatico 2008–2011 senza le quote dei Cantoni).

Nei tre Cantoni sono stati confermati i dati finanziari riferiti ai rapporti dei Cantoni per il 2011 e per il 2012. È stato anche possibile confermare il cosiddetto finanziamento equivalente nei Cantoni esaminati, ovvero una partecipazione finanziaria del Cantone ai progetti/alle misure almeno del 50 per cento.

Il CDF si esprime su problemi e rischi simili a quelli evidenziati nel 2011 (ad es. finanziamento iniziale al posto di sussidi ricorrenti). Esso ritiene che vi sia lo stesso potenziale di miglioramento riscontrato già nel 2011 per ambiti simili, ad esempio la semplificazione nei rapporti, il coordinamento con altri settori sussidiati della Confederazione e la delimitazione della NPR rispetto alle politiche settoriali. Nel presente rapporto il CDF mette l'accento sul passaggio a una gestione orientata alle prestazioni e ai risultati attraverso lo strumento dell'accordo programmatico nell'ambito della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Fino al 2015 per i Cantoni i contributi della NPR saranno determinati principalmente secondo l'impiego dei mezzi finanziari (gestione «input»). Dal 2016 il controlling si concentrerà invece sulla gestione «output».

Il CDF constata la regolarità della gestione da parte della SECO del fondo per lo sviluppo regionale, che alla fine del 2012 aveva una dotazione di 1,067 miliardi di franchi. Sebbene con il passaggio nel 2008 dalla vecchia politica regionale alla NPR la gestione amministrativa dei mutui sia passata dalla Confederazione ai Cantoni, il CDF è del parere che in seno alla SECO i processi amministrativi relativi ai mutui siano tuttora complessi. Esso giunge alla conclusione che la gestione dei vecchi mutui LIM (mutui concessi secondo la legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane, LIM) non solleva problemi (a parte la sostituzione necessaria della banca dati Oracle), mentre per la gestione dei mutui NPR occorre una semplificazione e propone di apportare lievi correzioni al modello di valutazione. Nel suo parere sulla verifica del CDF un Cantone propone di applicare nuovamente dal 2016 il vecchio sistema di gestione dei mutui poiché quello nuovo è nel complesso troppo oneroso (per entrambe le parti).

Il CDF prende in esame con occhio critico le verifiche effettuate su mandato della SECO concernenti la NPR 2008-2015 e il rapporto sulla NPR per il periodo 2016+. Il modo di procedere non è stato armonizzato in modo ottimale dal punto di vista della tempistica. Infatti, mentre erano in



corso le valutazioni della NPR 2008-2015 si elaboravano già le basi per il nuovo periodo. Bisogna altresì sottolineare che la prevista NPR 2016+ contiene una priorità politica che non corrisponde alle conclusioni tratte dai rapporti di valutazione (aumento del sostegno al turismo di 200 mio. franchi).

Il CDF raccomanda alla SECO di formulare un parere sui risultati e sulle raccomandazioni dei mandati di valutazione e di pubblicarlo con i relativi rapporti. Nel quadro del messaggio sulla promozione economica si raccomanda di coordinare meglio le attività di valutazione per la NPR 2016-2023.

In linea di principio la SECO è d'accordo sulle raccomandazioni. Il parere è allegato al rapporto. Pubblicato nel sito Internet del CDF nel mese di aprile del 2014, il rapporto «Accordi di programma – rischi e sfide» consolida i risultati scaturiti da diverse revisioni effettuate dal CDF nell'ambito del campo di applicazione degli accordi di programma.

**Testo originale in tedesco**

## **State Secretariat for Economic Affairs (SECO)**

### **Audit of the Regional Development Fund and implementation of the New Regional Policy in three cantons**

#### **Key facts**

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited several questions relating to the implementation of the New Regional Policy (NRP) at federal and cantonal level, partly in collaboration with the cantonal audit offices. Having visited the cantons of Jura, Bern and Valais in 2011, the SFAO audited a further three cantons (Vaud, Ticino and Grisons) in 2013. The financial subsidies for the six audited cantons amount to CHF 68.77 million for federal contributions and CHF 136.5 million for federal loans (first programme period 2008-2011 excluding cantons' share).

The financial data relating to the cantons' reporting for 2011 and 2012 was confirmed in the three cantons. The application of the equivalence principle to funding was also confirmed in the audited cantons, i.e. a minimum of 50 percent of the funding for the projects/measures came from the cantons.

The SFAO commented on similar problems and risks to those highlighted in 2011 (e.g. recurring subsidies instead of start-up funding). It identified room for improvement in similar topic areas to those identified in 2011, e.g. simplification of reporting, coordination with other federal subsidy areas and demarcation of the NRP with respect to sector-specific policies. One of the SFAO's focus areas in the report was the switch to performance- and impact-based control, which was connected with the instrument of programme agreements under the new system of fiscal equalization and division of tasks (NFE) between the Confederation and the cantons. Up to 2015, NRP contributions vis-à-vis the cantons will be mainly accounted for in accordance with the use of resources (input-oriented management). From 2016 on, controlling will shift its focus to output-oriented management.

The Regional Development Fund, which stood at CHF 1,067 billion at the end of 2012, is duly administered by SECO. Despite the fact that the administrative management of loans shifted from the Confederation to the cantons during the switch from the old regional policy to the NRP in 2008, the SFAO believes the administrative procedures for loans in SECO are still complex. While the SFAO finds that the administration of the old IAARA loans (loans based on the Federal Act on Investment Aid for Alpine Regions) runs smoothly (apart from the necessary replacement of the Oracle database), it sees a need to simplify the management of NRP loans and recommends making minor corrections to the valuation model. In its statement on the SFAO audit, one canton suggests going back to the old loan management system from 2016 on because it claims the new system is too burdensome on the whole (considering the administration on both sides).

The SFAO gives a critical assessment of the studies performed on the NRP 2008-2015 and the background report on the NRP for the 2016+ periods as commissioned by SECO. The procedure was not well coordinated in terms of timing. The foundations for the new period were already being developed while the evaluations were still being conducted. It should also be noted that the envisaged NRP 2016+ has a strong political focus that does not correspond to the conclusions of the evaluation reports (increase of tourism support by CHF 200 million).



The SFAO recommends that SECO submit a statement on the results and recommendations of commissioned evaluations and publish it together with the corresponding reports. As part of the dispatch on business development, it is recommended that evaluation activities be coordinated better in future for the NRP 2016-2023.

On the whole, SECO agrees in principle with these recommendations. Its statement is annexed to the report.

Published on the SFAO's website in April 2014, the report "Programme agreements – risks and challenges" consolidates the results of several SFAO audits within the scope of application of programme agreements.

**Original text in German**

## **Inhaltsverzeichnis**

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Auftrag und Prüfungsdurchführung</b>  | <b>3</b>  |
| 1.1      | Auftrag  | 3         |
| 1.1.1    | Prüfungsziel   | 3         |
| 1.1.2    | Prüfungsfragen   | 3         |
| 1.1.3    | Prüfungsumfang und -grundsätze   | 4         |
| 1.1.4    | Unterlagen und Auskunftserteilung  | 4         |
| <b>2</b> | <b>Erster Teil: Prüfung in den Kantonen</b>  | <b>5</b>  |
| 2.1      | Vorbemerkung   | 5         |
| 2.2      | Bestätigung der Daten in den kantonalen Berichten  | 6         |
| 2.3      | Weitere Themen im Einzelnen  | 7         |
| 2.3.1    | Unterschiedliche örtliche Ausrichtung der Regionalpolitik  | 7         |
| 2.3.2    | Nach wie vor besteht Vereinfachungsbedarf für die Administration und Berichterstattung   | 7         |
| 2.3.3    | Konzentration auf Programmschwerpunkte, um bei der leistungsorientierten Steuerung Fortschritte zu erzielen                      | 8         |
| 2.3.4    | Die Regionalpolitik ist inhaltlich offen und bedarf der Koordination mit anderen Subventionsinstrumenten                         | 13        |
| 2.3.5    | Abgrenzung der NRP am Beispiel des Wissens- und Technologietransfers   | 15        |
| 2.3.6    | Anschubfinanzierung anstelle von Dauersubvention   | 15        |
| 2.3.7    | INTERREG-Projekte künftig in separaten Programmvereinbarungen  | 16        |
| 2.3.8    | Programmvereinbarung mit mehreren Kantonen für Interkantonale Projekte?  | 17        |
| 2.3.9    | Vereinzelt Verbesserungspotenzial in der Überwachung der NRP-Projekte durch die Kantone  | 17        |
| 2.3.10   | Synthetische Zusammenfassung der wichtigsten Punkte aus der vorliegenden Prüfung und derjenigen aus dem Jahre 2011               | 17        |
| <b>3</b> | <b>Zweiter Teil: Finanzierung der regionalpolitischen Massnahmen über den Fonds für die Regionalentwicklung (texte français)</b> | <b>19</b> |
| 3.1      | La gestion du Fonds de développement régional est assurée par le SECO  | 19        |
| 3.2      | La base de données des prêts LIM doit être remplacée   | 20        |
| 3.3      | La charge administrative pour la gestion des prêts NPR est importante  | 20        |
| 3.4      | Méthode d'évaluation des prêts NPR dans le compte d'Etat à revoir  | 21        |



|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>4</b> | <b>Dritter Teil: Analyse der Effektivität der NRP, Evaluation des SECO über das Mehrjahresprogramm 2008 – 2015 (texte français)</b> | <b>23</b> |
| 4.1      | Nombreuses études rendues nécessaires par la complexité du thème  | 23        |
| 4.2      | Principaux résultats de l'évaluation du programme pluriannuel   | 24        |
| 4.3      | Enseignements de l'évaluation et bases du futur programme   | 26        |
| <b>5</b> | <b>Schlussbesprechung</b>   | <b>28</b> |

Anhang 1: **Rechtsgrundlagen**

Anhang 2: **Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK**

Anhang 3: **Stellungnahme des SECO**

## **1 Auftrag und Prüfungsdurchführung**

### **1.1 Auftrag**

#### **1.1.1 Prüfungsziel**

Für die Prüfung in den Kantonen bestand das Ziel darin, vor Ort die Informationen und Daten, welche die Kantone in ihren Berichten des Jahres 2012 an den Bund rapportierten, zu verifizieren (Vorhandensein, Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit der Daten). Zusätzlich wurden Projekte auf die inhaltliche Konformität mit der Neuausrichtung der Regionalpolitik beurteilt sowie Aspekte der Überwachung und des Controllings einbezogen; letzteres vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass mit der Einführung von Programmvereinbarungen ein neuartiges Subventionsinstrument zwischen Bund und Kantonen eingeführt wurde, das die Anwendung einer Output-orientierten Steuerung nahelegt. Die Prüfung in den drei Kantonen schliesst an die Prüfung 2011 in ebenfalls drei Kantonen an (siehe EFK-Bericht Nr. 1.11291.704.00246.06).

Im SECO war zu prüfen, ob der Fonds für die Regionalentwicklung ordnungsmässig geführt wird. Im Weiteren war zu beurteilen, ob die unterstützenden Systeme eine sichere und zweckmässige Steuerung der Mittel gewähren.

Die kritische Beurteilung der im Auftrag des SECO durchgeführten Evaluationen zur NRP 2008-2015 sowie der vom SECO erstellte Grundlagenbericht für die Periode 2016+ der Neuen Regionalpolitik waren Gegenstand des dritten Teils der vorliegenden Berichts.

Im Einzelnen beinhaltet der Prüfungsauftrag die nachfolgenden Fragen.

#### **1.1.2 Prüfungsfragen**

- 1) Konnten im SECO und in den Kantonen als Folge der EFK-Prüfung aus dem Jahr 2011 Massnahmen umgesetzt werden, namentlich im Hinblick auf den Einsatz von Programmvereinbarungen als Instrument zur leistungs- und wirkungsorientierten Steuerung (Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes)?
- 2) Wird der Fonds für Regionalentwicklung ordnungsgemäss und in Übereinstimmung mit dem FHG und dem NRPG geführt? Sind die Organisation und das IT-System angemessen ausgebaut, um eine sichere Fondsführung und effiziente Verwaltung zu gewährleisten?
- 3) Erlaubt das IT-Instrument « CHMOS » eine effektive Konsolidierung der kantonalen NRP-Daten? Können damit die Indikatoren, welche für die Steuerung der NRP notwendig sind, effizient verwaltet werden?
- 4) Werden die erhaltenen Daten durch das SECO gezielt je Kanton plausibilisiert (Qualitätssicherung, Validierung)?
- 5) Für die Prüfung in den drei Kantonen ist es wichtig, sich zu vergewissern, dass:
  - die gemeldeten Daten präzise und verlässlich sind,
  - die Kantone im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und den Programmvereinbarungen an der Finanzierung der Projekte / Massnahmen partizipiert haben,

- mit Verbesserungen auf die Zwischenbewertung 2011 reagiert wurde, welche das SECO zur Mitte der Periode 2008-2015 zusammen mit den kantonalen Ämtern durchgeführt hatte,
  - die Frage der Verwendung der ausbezahlten Mittel per Ende 2011 klar geregelt ist in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen.
  - die Feststellung, ob die vom SECO zugewiesenen Mittel von den Kantonen in Übereinstimmung mit den jeweiligen Programmvereinbarungen genutzt worden sind und
  - ob die Aspekte im Zusammenhang mit INTERREG-Projekten (Tessin, Waadt) und interkantonalen Projekten (Waadt) korrekt gehandhabt worden sind?
- 6) Welche Lehren sind gesamtheitlich aus den Prüfungen der EFK zu ziehen, inklusive den Ergebnissen der Prüfungen des Jahres 2011 (Prüfauftrag 11291)?
- 7) Im Jahr 2013 werden Evaluationen über die NRP 2008-2015 durchgeführt, um die Schwerpunkte der neuen NRP-Periode 2016-2023 festzulegen. In diesem Zusammenhang sind folgende Fragen zu beantworten:
- Ermöglicht das Evaluationskonzept eine unabhängige und objektive Sicht auf die Ergebnisse der bisherigen NRP?
  - Welches sind die wesentlichen Schwächen des Vorgehens?
  - Welches sind die ersten Resultate der Evaluationen?
  - Werden die Resultate für das Mehrjahresprogramm der NRP 2016-2023 berücksichtigt?

### **1.1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung in den Kantonen wurde von Dieter Lüthi (Revisionsleiter), Denise Ducrest, Daniel Aeby und Andreas Baumann in Zusammenarbeit mit den Finanzkontrollen der Kantone Waadt, Graubünden und Tessin im Verlauf der Monate Mai und Juni 2013 durchgeführt. Es wurden die Daten der kantonalen Berichte 2012 geprüft. Für die Projektstichproben wurden auch Projekte aus der Periode 2008 bis 2011 berücksichtigt. Der zweite Teil „*Fondsführung*“ wurde von Daniel Aeby und der dritte Teil „*Evaluationen und Grundlagenbericht*“ von Laurent Cremieux im Juni 2013 bearbeitet und redigiert. Die Prüfungen erfolgten auf der Basis von Stichproben sowie Gesprächen mit den für die Umsetzung verantwortlichen Personen in den Kantonen und beim SECO.

In jedem geprüften Kanton wurde unter Einbezug der kantonalen Finanzkontrollen eine Schlussbesprechung über die Prüfung durchgeführt. Die Protokolle und Stellungnahmen der Kantone sind dem vorliegenden Bericht als Anhang beigefügt.

### **1.1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte und Unterlagen wurden der EFK sorgfältig erteilt. Die gute, konstruktive Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen war für die Prüfung unabdingbar. Die EFK dankt den Mitarbeitenden der kantonalen Ämter, der besuchten Organisationen sowie den kantonalen Finanzkontrollen und den Mitarbeitenden des SECO für die Zusammenarbeit.

## 2 Erster Teil: Prüfung in den Kantonen

### 2.1 Vorbemerkung

In den Kantonen Waadt, Graubünden und Tessin wurde 2013 die Umsetzung der NRP geprüft. Unter Mitberücksichtigung der im Jahr 2011 geprüften Kantone ergibt sich folgende Übersicht über das geprüfte Subventionsvolumen (ohne den in die NRP integrierten Anteil der Frankenstärke-Massnahmen). Die aufgeführten Beträge entsprechen den Programmvereinbarungen.<sup>1</sup>

| Programmanteil Bund<br>(Erste 4-Jahresperiode)   | Programmanteil Kanton<br>(Erste 4-Jahresperiode) | NRP Bund und Kanton<br>(Erste 4-Jahresperiode) |
|--|--|--|
| <b>Bern</b>  |  |  |
| Beiträge: 7,2 Mio. CHF   | Beiträge: 7,2 Mio. CHF                           | Beiträge: 14,4 Mio. CHF                        |
| Darlehen: 28,5 Mio. CHF  | Darlehen*: 28,5 Mio. CHF                         | Darlehen*: 57 Mio. CHF                         |
| <b>Wallis</b>  |  |  |
| Beiträge: 12,3 Mio. CHF  | Beiträge: 12,3 Mio. CHF                          | Beiträge: 24,6 Mio. CHF                        |
| Darlehen: 38 Mio. CHF  | Darlehen*: 38 Mio. CHF                           | Darlehen*: 76 Mio. CHF                         |
| <b>Jura</b>  |  |  |
| Beiträge: 6,06 Mio. CHF  | Beiträge: 6,06 Mio. CHF                          | Beiträge: 12,12 Mio. CHF                       |
| Darlehen: 2,5 Mio. CHF   | Darlehen*: 2,5 Mio. CHF                          | Darlehen*: 5 Mio. CHF                          |
| <b>Waadt</b>   |  |  |
| Beiträge: 21,08 Mio. CHF   | Beiträge: 21,08 Mio. CHF                         | Beiträge: 42,16 Mio. CHF                       |
| Darlehen: 25 Mio. CHF  | Darlehen*: 25 Mio. CHF                           | Darlehen*: 50 Mio. CHF                         |
| (von den Beiträgen entfallen auf interkant. Teil 10,33 Mio. CHF und auf INTERREG. 4,35 Mio. CHF) |  |  |
| <b>Graubünden</b>  |  |  |
| Beiträge: 10 Mio. CHF  | Beiträge: 15,63 Mio. CHF                         | Beiträge: 25,63 Mio. CHF                       |
| Darlehen: 31,5 Mio. CHF  | Darlehen**:                                      | Darlehen**:                                    |
|  |  | 31,5 Mio. CHF                                  |

<sup>1</sup> Die Kantone haben aber nicht das gesamte Programm realisieren können und einen – je nach Kanton unterschiedlich grossen – Teil des Geldes wieder zurückerstattet. In der Darstellung sind die Beiträge von Privaten und Gemeinden an Projekte und Massnahmen nicht enthalten. Diese fallen von Projekt zu Projekt und von Kanton zu Kanton ebenfalls unterschiedlich aus.

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p><b>Tessin</b></p> <p>Beiträge: 12,13 Mio. CHF<br/>                 Darlehen: 11 Mio. CHF<br/>                 (von den Beiträgen entfallen auf interkant. Teil 0,8 Mio. CHF und auf INTERREG. 5,33 Mio. CHF)</p>  | <p>Beiträge: 12,13 Mio. CHF<br/>                 Darlehen***:</p> | <p>Beiträge: 24,26 Mio. CHF<br/>                 Darlehen***:</p> |
| <p>Seitens des Bundes wurde gesamthaft ein potenzielles Volumen von Beiträgen in Höhe von 68,77 Mio. Franken und Darlehen von 136,5 Mio. Franken in die Prüfung einbezogen.</p>  |   |   |
| <p>*Die Kantone können ihren eigenen Anteil an den mit Bundesdarlehen unterstützten Projekten entweder mit gleich hohen Darlehen leisten oder in Form von Beiträgen à-fonds-perdu; die Äquivalenzbeiträge werden nach einem Umwandlungssatz berechnet, der von der Darlehenslaufzeit, den Tilgungsraten und einem Zinssatz abhängig ist.<br/>                 **Graubünden hat nur Bundesdarlehen platziert und alle Äquivalenzbeiträge als à-fonds-perdu-Beiträge geleistet.<br/>                 ***Tessin hat weder Bundes- noch kantonale Darlehen platziert und stattdessen diesen Teil der NRP-Gelder unbenutzt zurückerstattet.</p> |   |   |

Die Prüfungen stützten sich auf Art. 4 VRP und die mit den Kantonen abgeschlossenen Programmvereinbarung, wonach die EFK zusammen mit den KFK die Richtigkeit der an den Bund rapportierten Daten prüfen kann. Ergänzend wurden vor Ort mit den kantonalen Akteuren weitere Aspekte der Programmumsetzung diskutiert, wie die zeitliche Umsetzung der Programme, Schwerpunkte der kantonalen NRP- Ausrichtung, die finanzielle Überwachung der Projekte sowie das Controlling (welche Ziele verfolgt der Kanton mit den Projekten und wie will der Kanton deren Erfolg messen). In jedem Kanton wurde eine Institution besucht, die für die NRP im jeweiligen Kanton wichtig ist. Im Kanton Graubünden wurde eine Region gemäss Art. 5 NPRG ausgewählt, im Kanton Tessin die Fondazione AGIRE und im Kanton Waadt die Fondation PLATINN, um sich ein Bild über deren Tätigkeiten und die Verwendung der Bundesbeiträge zu verschaffen.

In den geprüften Kantonen wurde mit den Amtsstellen, welche für den Vollzug der NRP verantwortlich sind, eine Schlussbesprechung unter Einbezug der kantonalen Finanzkontrollen durchgeführt. Die Protokolle zu den Schlussbesprechungen in den drei Kantonen sowie die Stellungnahmen der Kantone werden dem SECO zusammen mit dem vorliegenden Bericht weitergeleitet.

## 2.2 Bestätigung der Daten in den kantonalen Berichten

In den 3 Kantonen wurden „das Vorhandensein, die Vollständigkeit und die Richtigkeit“ der an das SECO berichteten Daten bezogen auf die Berichterstattung pro 2011 und pro 2012 der Kantone bestätigt. Ebenso konnte die sogenannte Äquivalenzfinanzierung (das heisst mindestens 50 Prozent Finanzierungsanteil des Kantons an den Projekten / Massnahmen) gemäss Art. 16 Abs. 2 NRPG in den geprüften Kantonen bestätigt werden.

Die EFK konnte sich bei der Prüfung dieser Daten teilweise auf bereits durchgeführte oder laufende Prüfungstätigkeiten der kantonalen Finanzkontrollen verlassen.

## **2.3 Weitere Themen im Einzelnen**

### **2.3.1 Unterschiedliche örtliche Ausrichtung der Regionalpolitik**

Art. 3 NRPG definiert eine Region als Gruppen von Kantonen und Gemeinden sowie Zusammenschlüssen von Kantonen oder Gemeinden mit anderen Körperschaften oder Verbänden. Es soll der geographischen Verbundenheit, der wirtschaftlichen Funktionalität und dem Ziel der gemeinsamen Aufgabenlösung Priorität gegenüber institutionellen Grenzen eingeräumt werden. Im Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes wird ergänzt, dass der Nutzen der unterstützten Projekte hauptsächlich in Regionen anfallen soll, die typische Entwicklungsprobleme des Berggebietes und des ländlichen Raumes aufweisen.

Ansätze zur interkantonalen Zusammenarbeit in der NRP im Sinne der Region als Gruppe von Kantonen waren in den geprüften Westschweizer Kantonen festzustellen. Vom Budget des Kantons Waadt (ohne Darlehen) entfiel rund die Hälfte auf die interkantonale Zusammenarbeit (vgl. dazu die Übersicht in Punkt 2.1 und Punkt 2.3.8 nachfolgend). In den anderen geprüften Kantonen war die Regionalpolitik noch stark auf die eigenen Anliegen fokussiert. Das SECO beabsichtigt, die Beiträge künftig stärker auf Gruppen von Kantonen auszurichten, um ökonomische Anreize für die interkantonale Zusammenarbeit zu setzen.

In 3 der sechs seit 2011 besuchten Kantone war eine starke Ausrichtung der NRP auf Regionen des Berggebietes beziehungsweise des ländlichen Raumes zu erkennen, wie dies im Gesetz vorgesehen ist. Die NRP ist in diesen Kantonen regional verankert und die Projekte / Massnahmen werden „bottom-up“ entwickelt. Der Kanton selbst generiert keine oder wenige Projekte, sondern hat eine überwachende, koordinierende Funktion. In einem Kanton war die topographische Regionenbildung weniger ausgeprägt zu erkennen, aber dort wurde das Kantonsgebiet in funktionale Räume aufgeteilt und die NRP zielgerichtet auf diese Räume abgestimmt.

In zwei Kantonen war eine regionale Verankerung der NRP nicht erkennbar. Ein Kanton verfügte über gar keine regionale Aufteilung; das heisst, dieser Kanton definiert sein Kantonsgebiet als die zu unterstützende Region, wobei das Kantonsgebiet überwiegend im ländlichen Raum liegt. Im anderen Kanton bestehen zwar regionale Akteure, deren Aufgaben innerhalb der NRP-Projekte waren aber im Zeitpunkt der Prüfung erst im Aufbau. In diesen beiden Kantonen wurden die Projekte „top down“ generiert und abgewickelt. Die NRP ist dort in die kantonale Wirtschaftspolitik eingebettet.

### **2.3.2 Nach wie vor besteht Vereinfachungsbedarf für die Administration und Berichterstattung**

Die Administration der NRP gestaltet sich als umfangreich. Die EFK sieht Vereinfachungspotenzial vor allem bei Klein- und Kleinstprojekten. Diesbezüglich sollten die Möglichkeiten der Pauschalierung stärker genutzt werden. Das Gesetz sieht in Art. 11 die Möglichkeit der Pauschalierung ausdrücklich vor und verlangt in Art. 16 lediglich, dass sich der Kanton über das ganze Mehrjahresprogramm in gleicher Weise finanziell beteiligt wie der Bund, nicht pro Projekt.

Für die Kantone brachte die Einführung der Programmvereinbarungen hauptsächlich bei den Darlehen Mehraufwand (Verschiebung des Administrationsaufwands vom Bund auf die Kantone). Verspätungen in der Umsetzung der regionalpolitischen Programme weisen die seit 2011

besuchten 6 Kantone hauptsächlich bei den Darlehen auf. Ein geprüfter Kanton hat die Umsetzung diesbezüglich verweigert und auf die zugesprochenen Darlehen ganz verzichtet. Ein anderer Kanton stellte in seiner Stellungnahme zur EFK-Prüfung den Antrag, ab der Periode 2016 – 2019 bezüglich Darlehen wieder das alte System anzuwenden. In einer Region, welche die EFK im Rahmen der Prüfungen besuchte, wurde zusätzlich kritisiert, dass mit dem neuen Darlehensregime eigentlich eine Verschiebung der Lasten auf die Gemeinden in den ohnehin schwierigen Regionen stattgefunden habe. Unter dem alten Regime hätten die Gemeinden in Berg- und Grenzregionen mit regionalpolitischen Darlehen teilweise Infrastrukturanlagen finanzieren können; heute können sie nicht nur dies nicht mehr, sondern zusätzlich müssen sie noch Bürgschaften zugunsten von privaten Darlehensnehmern (Projektträgern) leisten, was sie finanziell doppelt belastet.

Für die zweite Programmperiode hat das SECO allen Kantonen ein einfaches Datenbank-Programm zur Verfügung gestellt, mit welchem die Grunddaten ihrer kantonalen Umsetzungsprogramme dezentral erfasst werden sollen und vom SECO zentral ausgewertet werden können (CHMOS<sup>2</sup>). Damit wurde vom SECO insbesondere eine Vereinfachung des Berichtswesens angestrebt.

Leider haben nicht alle Kantone das Programm in ihre eigenen Arbeitsabläufe integriert. Die Datenqualität im CHMOS ist unterschiedlich von Kanton zu Kanton. Von den im Jahr 2013 geprüften Kantonen waren die Daten von 2 Kantonen qualitativ nicht bereinigt (unvollständig, nicht aktuell, Inhaltsfelder nicht ausgefüllt). Diese Daten konnten von der EFK nicht zu Prüfungszwecken verwendet werden. Ein Kanton erfasste hingegen seine Daten mustergültig. Die Berichterstattung in Papierform dieses Kantons war erheblich schlanker als in den anderen 2 Kantonen. Als Fazit kann festgehalten werden, dass CHMOS bei sorgfältiger Datenerfassung durch die Kantone zu einer Vereinfachung der administrativen Abläufe und der Berichterstattung beitragen kann.

Der zukünftige Nutzen des Systems hängt einerseits von der zeitgemässen und vollständigen Datenerfassung ab (Durchsetzung gegenüber den Kantonen). Und andererseits von den Ausbaumöglichkeiten des Systems zum Zwecke der Output-Steuerung (Strategische Steuerung auf Programmebene mittels Zielen und Indikatoren, vgl. dazu Punkt 2.3.3 nachfolgend).

### **2.3.3 Konzentration auf Programmschwerpunkte, um bei der leistungsorientierten Steuerung Fortschritte zu erzielen**

#### **A) Steuerung zwischen Bund und Kantonen**

Im Idealfall sieht das Instrument der Programmvereinbarung, wie es in der Modellvorlage 2008 des Bundes entworfen wurde, vor, dass nicht mehr Kostenbeiträge an Kantone ausgerichtet, sondern Ziele definiert und deren Erreichung mittels globalen Beiträgen des Bundes unterstützt werden. Das bedeutete einen fundamentalen Paradigmenwechsel im Subventionswesen: „weg von der Input-Steuerung, hin zur Output-Steuerung“.

---

<sup>2</sup> CHMOS basiert auf einer in Österreich etablierten Software für das Monitoring der EU-Strukturförderprogramme im Bereich der österreichischen Regionalförderung. Das SECO hat mit der Republik Österreich einen Lizenzvertrag abgeschlossen, um basierend auf dieser Software ein überkantonales Controlling- und Monitoring System für die NRP aufzubauen. Die Initiative zur Verwendung des Systems in der Schweiz ging von einzelnen Kantonen aus, die das System bereits anwendeten. Es ist ein Datenbanksystem zur Verwaltung von IST-Daten auf Projektebene (Projekthalt, Kostendach und aufgelaufene Kosten).

Die nachfolgende Grafik dient zur Veranschaulichung der Steuerungsinstrumente und deren Einsatzmöglichkeiten.

| Input<br>(Miteinsatz)   | Throughput<br>(Umsetzung,<br>Prozess, Struktur)                                   | Output<br>(Produkt, Leistung)   | Outcome<br>(Ergebnis)  | Impact<br>(Wirkung)   |
|---|---|---|--|---|
| Kontrollinstrument<br>Kostenkontrolle   | Kontrollinstrument<br>Kostenkontrolle,<br>Prozesskontrolle                        | Messinstrument<br>Controlling   | Messinstrument<br>Evaluation,<br>Untersuchung                                      | Messinstrument<br>Evaluation, Untersuchung  |
|  |  |  |  |  |

Voraussetzung, um etwas steuern zu können:  
Wirkungsmodell auf Ebene Programm

Die Verwaltungseinheiten des Bundes, welche Programmvereinbarungen anwenden, weisen heute einen unterschiedlichen Umsetzungsstand bei der leistungsorientierten Steuerung aus.

Das SECO, welches die NRP umsetzt, weist im Vergleich mit anderen Verwaltungseinheiten des Bundes ein Defizit bei der Output-Steuerung auf. Nach Ablauf der vierjährigen Programmvereinbarungen mit den Kantonen werden die Beiträge nach Massgabe der Geldverwendung abgerechnet, wobei die Leistungskomponente mangels genügend präziser Zieldefinition und mangels geeigneter Indikatoren noch eine untergeordnete Rolle spielt. Kompensierend ist das SECO vor allem bei der Messung von „Outcomes“ und „Impacts“ (Produkte, Wirkungen) aktiv, mittels Evaluationen oder Audits (siehe Punkt 4 dieses Berichts, Dritter Teil).

Andere Verwaltungseinheiten (zum Beispiel das BAFU oder Swisstopo) weisen bei der Output-Steuerung einen besseren Umsetzungsstand als das SECO aus und basieren ihre Abrechnungen der Beiträge weniger auf den Kosten.<sup>3</sup> Das Controlling ist im BAFU stärker auf die Zielerreichung ausgerichtet als in der NRP, dafür wird das Instrument der Evaluationen im BAFU weniger oft eingesetzt.

<sup>3</sup> Beispielsweise werden beim Lärm- und Schallschutz Pauschalentgelte eingesetzt (Beiträge pro definiertes Leistungspaket; die Beiträge hängen nicht von Kosten, sondern von der Anzahl Leistungen einer bestimmten Qualität ab). Im Umweltbereich (Biodiversität, Wald) werden teilweise echte globale Beiträge angewendet, die von der Erreichung von Zielen abhängig sind.

Ein Unterschied erfolgte bereits bei der Einführung der Programmvereinbarungen. Das SECO ist bei der Erarbeitung von Zielen eher „bottom-up“ vorgegangen (Initiative bei den Kantonen, möglichst grosse Freiheit), während das BAFU die Umsetzung stärker „top down“ angegangen ist (Führung der Kantone mittels eines dichten Regelwerks). Den Hauptgrund für den Rückstand des SECO in der Umsetzung eines leistungsorientierten Controllings ortet die EFK aber in der Breite des abzudeckenden Aufgabenspektrums, das heisst in der Heterogenität des Themenbereichs der NRP (vgl. Punkt 2.3.5 dieses Berichts). Je homogener ein Aufgabengebiet ist, zum Beispiel die amtliche Vermessung oder die Biodiversität, desto besser können Leistungsziele und Indikatoren definiert oder Leistungen sogar pauschaliert werden. Letztlich besteht ein Unterschied darin, dass das SECO einen wesentlichen Teil seiner Unterstützung in Form von langfristigen aber rückzahlbaren Darlehen an die Kantone ausrichtet, während die anderen Bundesämter unter dem Regime der Programmvereinbarung nur „à-fonds-perdu“ Beiträge ausrichten. Auf die Controlling Aktivitäten hat dies einen Einfluss, weil beim Darlehen die finanzielle Überwachung im Vordergrund steht. Sobald die Finanzierung einmal zugesichert ist, kann das Geld gar nicht mehr zurückgefordert werden egal, ob die konkreten Leistungs- oder Wirkungsziele für das Objekt erreicht werden. Für den Kanton, der für diese Darlehen haftet, steht dann eindeutig die finanzielle Überwachung der Projektträger auf der Prioritätenliste.

#### **Exkurs, Verständnis der Globalbeiträge im SECO**

Das Globalbeitrags-System des SECO kann als eine Art *Kostendach mit Vorauszahlung* des Bundes bezeichnet werden. Das heisst, das SECO vereinbart mit den Kantonen ein Kostendach für zum voraus definierte Projekte und bezahlt die Beiträge in vorschüssigen Tranchen aus, gemäss den Umsetzungsplänen der Kantone. Nach 4 Jahren und einer allfälligen Nachfrist von nochmals 4 Jahren wird abgerechnet, was die Kantone verbraucht haben. Nicht verwendetes Geld müssen die Kantone dem Bund zurückzahlen, Mehrkosten gegenüber dem Kostendach müssen sie selbst tragen. Ob die Abrechnung erst nach 8 Jahren oder bereits früher erfolgt, hängt davon ab, ob die Kantone nach 4 Jahren mindestens eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung des Geldes vorweisen können, zum Beispiel eine rechtskräftige Verfügung oder einen abgeschlossenen Vertrag; mit der rechtlichen Verpflichtung kann ein Kanton belegen, dass er das Geld voraussichtlich verwenden wird, was zur Nachfrist führt. Ziele werden in den Programmvereinbarungen auch umschrieben, sie dienen aber eher als Selbstzweck und haben keine Folgen bei Erfüllung oder Nichterfüllung (keine Anreize im Sinne des NPM).

*Anmerkung EFK: Bei der Einführung von Programmvereinbarungen ging es hingegen (auch) darum, mittels **globalen Beiträgen** die Erreichung von Zielen zu fördern (Beitragshöhe in Abhängigkeit der Zielerreichung). Der Mittelverbrauch (Kosten) sollte zugunsten einer Beurteilung der Zielerreichung in den Hintergrund rücken.*

 Will die NRP im Hinblick auf die Programmperiode 2016 – 2019 das Controlling im Leistungsbereich stärken und die Gelder vermehrt zielorientiert steuern, dann ist ein klares Wirkungsmodell auf Ebene Programm unabdingbar. Dazu sollten die Controlling-Ressourcen in einer ersten Phase auf wenige Themenschwerpunkte konzentriert werden,

zum Beispiel Tourismus oder wirtschaftliche Innovation/ Wissenstransfer<sup>4</sup>. Innerhalb eines Themenschwerpunkts sollten Unterthemen gebildet werden, welche „in sich“ genügend homogen sind, um vernünftige Ziele und Indikatoren überhaupt entwickeln und kontrollieren zu können. Eine zusätzliche Möglichkeit, um die Komplexität der NRP zu reduzieren, besteht darin, sich vorerst auf diejenigen Kantone zu fokussieren, welche den grössten Teil der NRP-Gelder erhalten. Für Kantone, welche nur wenige Projekte aufweisen und verhältnismässig geringe Bundesbeiträge erhalten, stösst ein leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling ohnehin an die Grenze der Verhältnismässigkeit. Eine interessante, flexible Variante der leistungsorientierten Steuerung hat das SECO beim Projekt San Gottardo gewählt. Die Programmvereinbarung regelt dort nur den Rahmen der mehrjährigen Zusammenarbeit, während die konkreten Leistungsziele und deren Finanzierung in jährlichen Leistungsvereinbarungen konkretisiert werden. Bundesbeiträge in Form von Darlehen stossen bei der „Output“-Steuerung mittels Anreizen auf Schwierigkeiten. Für die langfristige Wirkungsmessung sind sie aber gut geeignet, weil mit Darlehen unterstützte Projekte ohnehin über lange Zeiträume begleitet werden müssen.

## **B) Steuerung innerhalb der Kantone**

Die Kantone weisen naturgemäss unterschiedliche Präferenzen für die leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung auf und haben für die Umsetzung der Regionalpolitik sowie das damit verbundene Berichtswesens nicht alle gleich viel Ressourcen zur Verfügung.

Bezüglich der sechs seit 2011 geprüften Kantone fasst die EFK das Bild wie folgt zusammen:

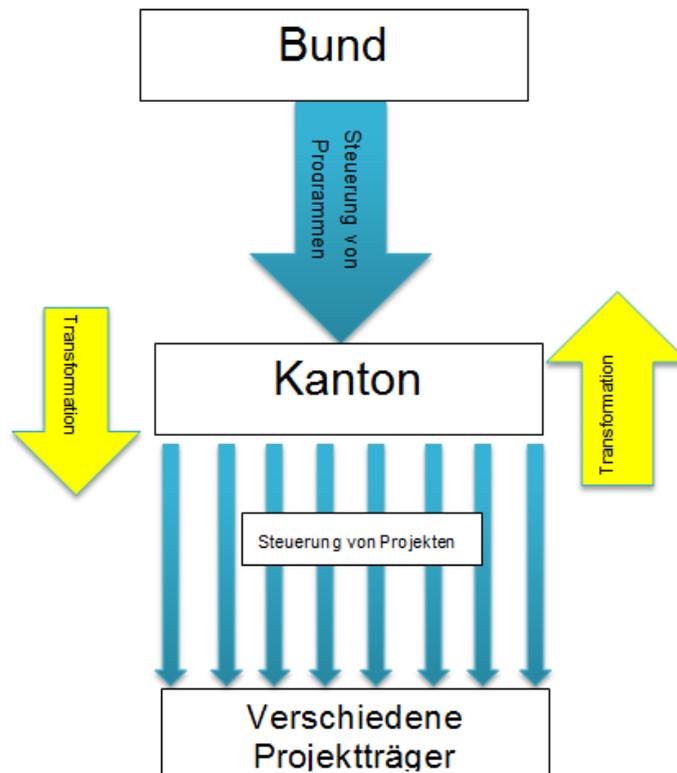
- Zwei Kantone haben in der ersten Programmperiode versucht, die Ergebnisse der regionalpolitischen Massnahmen mit makroökonomisch relevanten Kennzahlen pro Region in Verbindung zu bringen (zum Beispiel Arbeitsplätze, Investitionen, Übernachtungszahlen, Rating von Tourismusdestinationen). Der Nachteil liegt neben Zählbarkeits-Problemen (was zählt man genau) und Nachvollziehbarkeitsdefiziten hauptsächlich im häufig fehlenden Kausalzusammenhang zwischen Massnahmen und Messgrössen. Wenn beispielsweise in einer Region die Übernachtungszahlen steigen, lässt sich daraus nicht der Schluss ziehen, dass die Regionalpolitik gut war. Es bräuhete detaillierte Untersuchungen über die Ursachen, was wiederum mit erheblichen Kosten verbunden ist.
- Drei Kantone haben ihre Kontrollaktivitäten auf die finanzielle Überwachung konzentriert, das heisst, die Ansätze für ein leistungsorientiertes Controlling sind mehr oder weniger in den Anfängen stecken geblieben. In einem der drei Kantone wurde das Controlling ausgelagert, indem das federführende Amt der kantonseigenen Universität den Auftrag erteilte, ein „Monitoring“ für die Regionalpolitik aufzubauen und zu betreiben. Konkrete Ergebnisse lagen aber dazu noch nicht vor anlässlich des Besuchs der EFK.
- Ein Kanton verfolgt ein gezieltes Controlling je nach Relevanz und Grösse von regionalpolitischen Massnahmen. Für ein Projekt im Bereich Wissenstransfer/Innovation beauftragte der Kanton einen technischen Controller (Ingenieur), der die Erreichung von definierten Leistungsindikatoren fortlaufend beurteilt und dem Kanton Bericht über die

---

<sup>4</sup> In die genannten zwei Themenbereiche fliesst am meisten Geld aus der NRP.

Entwicklung des Projekts erstattet. Für ein innovatives Projekt im Bereich Tourismus setzte der Kanton einen Begleitausschuss bestehend aus den potenziellen Nutznießern des Projekts ein; der Begleitausschuss verfolgt das Projekt über die mehrjährige Realisierungsphase, um festzustellen, ob die erwarteten Ziele erreicht werden können oder ob Korrekturen eingebaut werden müssen. Die beiden Beispiele betreffen relativ grosse Projekte. Für kleinere Projekte beabsichtigt dieser Kanton nur dann, ein Controlling oder andere Messaktivitäten in Erwägung zu ziehen, wenn Projekte thematisch zu einer grösseren Gruppe zusammengefasst werden können, so dass sich bezogen auf die ganze Gruppe Aussagen über die Wirkungsweise gewinnen lassen.

Der erste Ansatz (makroökonomische Kennzahlen) ist aus Sicht des Bundes interessant, weil solche Kenngrössen auf Stufe Bund verdichtet werden können und damit die Programme des Bundes gesteuert werden könnten. Der zuletzt geschilderte Ansatz ist aus Sicht der Kantone interessant, weil damit die Effektivität von Massnahmen gezielt beurteilt werden kann. Und die Controlling-Ressourcen werden dort konzentriert, wo es sich lohnt. Allerdings kann der Bund seinerseits mit Informationen auf Ebene der Projekte nicht steuern (Anreize setzen), weil er Informationen auf Ebene der Programme benötigt. Dies kommt in der folgenden Grafik zum Ausdruck.



### **2.3.4 Die Regionalpolitik ist inhaltlich offen und bedarf der Koordination mit anderen Subventionsinstrumenten**

Die rechtlichen Grundlagen sind für die NRP ausgesprochen offen formuliert, was den Kantonen und der Bundesverwaltung viel Spielraum darüber einräumt, was sie unter Regionalpolitik verstehen. Die NRP ist eine regionale Wirtschaftsförderung, welche Schnittstellen mit anderen Subventionen und Aktivitäten des Bundes, der Kantone und Gemeinden aufweist. Zur Illustration werden in der nachfolgenden Tabelle die Stossrichtungen der NRP anhand von Beispielen vertikal und die Schnittstellen mit anderen Akteuren des Staates horizontal eingetragen.

Um Doppelspurigkeiten bei den Bundessubventionen zu verhindern, ist die Koordination der verschiedenen Akteure auf Bundesebene wichtig, insbesondere in den Bereichen Tourismus (Strukturwandel), Wirtschaftsförderung (Innovation und Wissenstransfer) und - etwas weniger stark ins Gewicht fallend - in der Landwirtschaft (Vermarktungsbeiträge). Die EFK untersuchte die Koordination im Rahmen des vorliegenden Berichts am Beispiel des Wissens- und Technologietransfers (vgl. nachfolgend Punkt 2.3.5). Die NRP ist mit einem Volumen von ungefähr 40 Mio. Franken pro Programmperiode heute ein wichtiger Akteur in den Bereichen Wissens- und Technologietransfer. Im Sinne der Effektivität und Effizienz sollte der Bund seine Mittel möglichst konzentriert einsetzen.

➔ Eine Erkenntnis aus der Prüfung der EFK ist, dass auf der Stufe Bund zwar bilaterale Gespräche zur Abgrenzung von Aktivitäten durchgeführt und Wirkungsziele gegenseitig abgegrenzt werden, jedoch im Bund keine Stelle den Überblick hat, wie viel Bundesgelder insgesamt in einen Förderzweig fließen. Es gibt kein einheitliches Reporting der verschiedenen Akteure in einem zu unterstützenden Bereich. Ein nicht zu unterschätzendes Hindernis bei der Koordination von Bundesgeldern sind die unterschiedlichen Controlling-Ebenen. Während die meisten Akteure überwiegend Projekte und Massnahmen direkt finanzieren (Steuerung auf Ebene von Projekten), setzt das SECO mit der NRP lediglich über Programme strategische Akzente gegenüber den Kantonen (Steuerung auf Ebene der Programme). Doppelspurigkeiten können auf diese Weise vom Bund nicht systematisch erkannt werden, sondern höchstens von den Kantonen (vgl. Punkt 2.3.5).

|   |   |
|---|---|
| <p style="text-align: center;"><b>NRP als regionale Wirtschaftsförderung mit Koordinationsfunktion</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Exportorientierte Wertschöpfungssysteme (z.B. Unternehmenscoaching, Technopark, Innovationsmentoren, Studie für Unternehmensnachfolge, Studie für kantonale Steuerpolitik, CSEM-Filiale,...)</li> <li>- Tourismus (z.B. Hotelhallenbad, Jugendherberge, Reka Anlage, Campingplatz, Sportstadion, Seilbahn, Markenbildung, Festival,...)</li> <li>- Bildung und Gesundheit (z.B. Gesundheitsregion, Alternativmedizin, Wirtschaftskurse an Primarschulen...)</li> <li>- Energie (z.B. Cleantech-Region, Fernwärme, Gemeinde-Stauanlage.....)</li> <li>- Natürliche Ressourcen (z.B. Vermarktungsnetz, Lehrpfade...)</li> <li>- Agrarwirtschaft (z.B. Agrotourismus, Käseerei-Studie, Veranstaltung...)</li> <li>- INTERREG (z.B. Entwicklung des Prototyps eines Magnettechnik-Kühlschranks, Erforschung der Auswirkungen der Klimaveränderung auf die Erdoberfläche im Alpenraum...)</li> </ul> | <p><b>Wissens- und Technologietransfer</b></p> <p>Akteure / Unterstützung Bund: KTI, ETH und Forschungsanstalten, SBFI, CSEM, künftiger nationaler Innovationspark mit dezentralen Standorten</p> <p>Akteure / Unterstützung Kanton: Universitäten, Fachhochschulen, kantonale Wirtschaftsförderung; Gemeindeeigene Plattformen, Beteiligungen und Bürgerschaftswesen</p> <p>Bei den exportorientierten Wertschöpfungssystemen ist auch Switzerland Global Enterprise-SGE (ehemals OSEC) als Akteur zu erwähnen, welche von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert wird</p> |
|   | <p><b>Tourismus</b></p> <p>Akteure / Unterstützung Bund: Innotour, Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), Schweiz Tourismus</p> <p>Akteure / Unterstützung Kanton: Lotteriefonds, Wirtschaftsförderung, Kulturförderung, Tourismuspolitik inkl. kantonale Finanzhilfen, Gesundheitspolitik. Gemeindeeigene Plattformen, Beteiligungen und Bürgerschaftswesen</p>  |
|   | <p><b>Agrarwirtschaft</b></p> <p>Akteure / Unterstützung Bund: BLW, insbesondere die regionale Entwicklung des BLW und Vermarktungssubventionen</p> <p>Akteure / Unterstützung Kanton: Kantonales Amt für Landwirtschaft</p>  |
|   | <p><b>Energie, natürliche Ressourcen</b></p> <p>Akteure / Unterstützung Bund: Bundesamt für Energie, BAFU</p> <p>Akteure / Unterstützung Kanton: Kantonale Energiepolitik, Wirtschaftsförderung; Gemeindeeigene Plattformen, Beteiligungen und Bürgerschaftswesen</p>   |
|   | <p><b>INTERREG</b> (teilweise internationale Forschungsprojekte)</p> <p>Akteure / Unterstützung Bund: SBFI, Nationalfonds, ETH-Bereich</p> <p>Akteure / Unterstützung Kanton: Universitäten, Fachhochschulen</p>  |

### **2.3.5 Abgrenzung der NRP am Beispiel des Wissens- und Technologietransfers**

Art. 14 der Regierungs- und Verwaltungsverordnung (RVOV) verpflichtet die Verwaltungseinheiten, ihre Tätigkeiten zu koordinieren und diese auf die Gesamtpolitik des Bundesrates abzustimmen. Bei den Prüfungen in den Kantonen ist aufgefallen, dass für gewisse Projekte – speziell im Start-up-Bereich – ebenfalls die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) im Gespräch war. Anfragen um Unterstützung werden sodann gelegentlich an beide «Institutionen» gestellt. Die Projektträger dürften sich dabei wenig dafür interessieren, aus welchem Topf die Fördermittel kommen; seien dies NRP oder KTI.

Wie im Kapitel 2.3.4 bereits angesprochen, birgt die Abgrenzungsproblematik die Gefahr von Mehrfachsubventionierungen. Das SECO hat dieses Problem erkannt und im Hinblick auf die neuen Förderelemente des WTT-Support des KTI eine Konzeption erstellt bezüglich dem Koordinations- und Kooperationsbedarf mit der NRP-Förderung von regionalem WTT und Innovationsunterstützung. Die Konzeption spricht von einem dualen Förderansatz, wobei das KTI auf innovationsaktive KMU mit Innovationsthemen auf nationaler Dimension fokussiert, hingegen die NRP auf überkantonale «Innovationsregionen» ausgerichtet ist und sich am Prinzip der Subsidiarität orientiert. Die Abgrenzung ist einleuchtend, wenn auch sehr technisch.

Unterscheidungsmerkmale wie «Absorptionspotential» oder «Forschungsbereitschaft» sind in der Praxis schwierig zu beurteilen. WTT-KTI beabsichtigt zudem, Innovationsmentoren für die Unterstützung des aktiven Wissenstransfers einzusetzen, was die Koordination nicht erleichtert. Bereits im NRP-Umfeld werden regionale Innovations- und Wissenstransferplattformen wie PLATINN (Raum Westschweiz) und Agire (Tessin) unterstützt, die ihrerseits mit Coaches und Mentoren zusammenarbeiten. Das SECO stellt sich hier idealerweise eine Personalunion vor mit der Integration von nationalen und regionalen Förderinstrumenten. Dieser Ansatz wird aus Sicht EFK befürwortet, der Aufbau von Dualstrukturen ist aus Effizienzgründen zu verhindern.

Gesamthaft spielen die Kantone eine wichtige Rolle in der Koordination von Fördermitteln, da sie neben den genannten Plattformen näher bei den Projektträgern sind als der Bund. Bei der Vergabe von Fördermitteln bzw. bei Anfrage eines Projektträgers um Unterstützung müsste der zuständige Kanton abklären, ob dasselbe Projekt bereits anderweitig unterstützt wird. Ob sich die Kantone dieser Aufgabe bewusst sind, ist unklar. In Kantonen, welche über eine dezentrale Regionalpolitik verfügen (vgl. Punkt 2.3.1) oder Aufgaben an Plattformen ausgelagert haben, können die Kantone die nötigen Informationen gar nicht haben.

### **2.3.6 Anschubfinanzierung anstelle von Dauersubvention**

Das Bundesgesetz über die Regionalpolitik regelt unter Artikel 4 die Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten. Dazu nennt die Botschaft über die Neue Regionalpolitik unter Punkt 1.5.3 den Grundsatz der Anschubfinanzierung: « Mittels Anreizpolitik und Anschubfinanzierungen sollen Projekte unterstützt werden, welche nach einer gewissen Anlaufzeit eigenwirtschaftlich funktionieren. Durch die Förderung seitens des Bundes darf keine dauerhafte Abhängigkeit einzelner Projekte und Akteure entstehen.»

Die während unserer Prüftätigkeit seit 2011 in den Kantonen besichtigten Plattformen PLATINN, Agire, The Ark und Créapole fallen unter den oben genannten Artikel. Die Institutionen erhalten

jährlich wiederkehrende Beiträge aus der NRP, welche die hauptsächliche oder im Fall von Agire die einzige Einnahmequelle darstellen. Der wiederkehrende Charakter steht dabei im Gegensatz zum Prinzip der Anschubfinanzierung; aufgrund der beschränkten Einkommenssituation kann eine dauerhafte Abhängigkeit kaum verneint werden.

Allerdings unterstützen und beraten die Plattformen wiederum Projekte, die im Rahmen der NRP förderungswürdig sind. Eine mögliche Lösung müsste sein, dass die in den Plattformen entstehenden Kosten auf die Projekte umgelegt werden können, was wiederum eine Kostensicht pro unterstütztes Projekt erlaubt. PLATINN führt bereits ein Projektcontrolling, allerdings ohne Umlage aller Kosten, bei Agire ist diesbezüglich nichts vorhanden.

Die EFK sieht in diesem Bereich Handlungsbedarf, wenn der Grundsatz der Anschubfinanzierung respektiert werden soll. Die Administrativkosten der Plattformen, die durch ein gut ausgebildetes und erfahrenes Managementteam in ihrer Höhe relativ gewichtig sind, sollten neben allen anderen Kosten auf die Projekte umgelegt werden. Ausserdem könnten dadurch Projekte, die nicht in den Rahmen der NRP passen (die Plattformen bieten auch Leistungen ausserhalb der NRP an), sauber getrennt werden. Dies erlaubt eine leistungsorientierte und kostentransparente Sicht auf die Leistungen und die unterstützten Projekte in den Plattformen.

### **2.3.7 INTERREG-Projekte künftig in separaten Programmvereinbarungen**

Die EFK begrüsst die Absicht des SECO, die INTERREG-Projekte künftig in separaten PV mit den Kantonen zu regeln. Dies wegen der unterschiedlichen Laufzeit der Programme (7 Jahre anstatt 4, wie bei den übrigen NRP-Programmen) und der im Vergleich zur kantonalen NRP unterschiedlichen Verantwortlichen in den Kantonen. Die Projekte unterscheiden sich zum Teil auch inhaltlich von den kantonalen oder interkantonalen Projekten. So hat INTERREG neben dem regionalwirtschaftlichen weiterhin auch einen integrativen Charakter. INTERREG-Projekte tragen zur Wettbewerbsfähigkeit aber auch zum Image von Regionen und Kantonen bei. Bei den Stichproben, welche die EFK in zwei Kantonen gezogen hat, handelte es sich mehrheitlich um Forschungsprojekte von Hochschulen aus Nachbarstaaten, an welchen diese eine Schweizer Beteiligung erwünscht haben. Der Nutzen von Forschungsprojekten fällt nicht unbedingt konkret in Schweizerischen Regionen an, sondern die Zusammenarbeit kommt den involvierten Grenzkantonen eher indirekt zugute. Über die Gesamtzahl der INTERREG-Projekte betrachtet, sind Forschungsprojekte allerdings laut SECO nicht überproportional vertreten. Die Controlling-Aktivitäten der 2 in die Prüfung einbezogenen Kantone beschränkten sich bei INTERREG-Projekten auf die Kostenkontrolle.

### **2.3.8 Programmvereinbarung mit mehreren Kantonen für Interkantonale Projekte?**

Das SECO hat bisher grundsätzlich mit einzelnen Kantonen PV abgeschlossen. Es bestehen wenige Ausnahmen, zum Beispiel für das Projekt San Gottardo oder die Vereinbarung mit den beiden Kantonen Basel Stadt und Land.

Die bisherige Lösung (pro Kanton 1 Vereinbarung) hat aus Bundessicht den Vorteil der Übersichtlichkeit.

Der Nachteil liegt darin, dass Programme über mehrere Stufen gesteuert werden müssen und für die Kantone eine administrative Zusatzschleife entsteht, weil ein Kanton dazwischen geschaltet wird, der in die operative Führung des Projekts nicht direkt involviert ist.

Bei grossen Beiträgen an interkantonale Institutionen<sup>5</sup> ist gemäss Beurteilung der EFK eine PV, welche direkt mit den interkantonalen Institutionen abgeschlossen wird, zu prüfen. Der einzuschlagende Weg sollte fallweise von einer Güterabwägung abhängig gemacht werden, indem das Interesse an einer beschränkten Anzahl PV dem Interesse an einer möglichst direkten Kommunikation, Verantwortlichkeit und Steuerung einander gegenübergestellt werden. Der vermehrte Einsatz von Programmvereinbarungen mit überkantonalen Einrichtungen beziehungsweise mehreren Kantonen kann auch der Vereinfachung der Administration dienen und entspricht der örtlichen Ausrichtung der NRP (Art. 3 NRPG).

### **2.3.9 Vereinzelt Verbesserungspotenzial in der Überwachung der NRP-Projekte durch die Kantone**

Bei der finanziellen Überwachung der Projekte ergibt sich in den Kantonen ein unterschiedliches Bild, das von der jeweiligen Organisation der NRP und den Personalressourcen abhängt.

Von den sechs bisher besuchten Kantonen verfügten zwei Kantone über eine gute Funktionentrennung und adäquate, eingespielte Überwachungsmechanismen. Ein Kanton wurde auf Verbesserungspotenzial bei der Überwachung der regionalen Zentren gemäss Art. 5 NRPG hingewiesen. Zwei Kantone wurden auf erhöhte Kontrollrisiken beim Einsatz von parastaatlichen Organisationen hingewiesen sowie auf die Grundsätze einer modernen Corporate Governance.

### **2.3.10 Synthetische Zusammenfassung der wichtigsten Punkte aus der vorliegenden Prüfung und derjenigen aus dem Jahre 2011**

Der Abschluss der Programmvereinbarungen 2012-2015 mit den Kantonen und die Berichterstattung der EFK zur Prüfung in den Kantonen 2011 haben sich zeitlich überschritten. Die EFK benutzt die Gelegenheit, ihre Anliegen aus den beiden Prüfungen in den Kantonen wie folgt zusammenzufassen.

---

<sup>5</sup> Zum Beispiel CDEP-SO, deren Sekretariat für 6 Westschweizer Kantone die Kantons- und Bundesbeiträge an verschiedene Plattformen ausrichtet und die Überwachung bezüglich PLATINN, MICRONARC, ALLIANCE, bioalps, CleantechAlps, Capitalproximié sicherstellt.

|  |   |
|--|---|
| <p>Empfehlung 4.1 aus Bericht 11291</p> <p>Standardisierung der Berichterstattung zur sinnvollen Entlastung von Projekt Details und Wiederholungen. Die Bewertung der Berichte durch das SECO und das Feedback an die Kantone sollte in rechtsrelevanten Punkten formell gestaltet werden.</p> | <p>Massnahmen zur Vereinheitlichung der Berichterstattung wurden vom SECO eingeleitet (CHMOS, Vorlagen für einheitliche Anhänge), jedoch von den Kantonen teilweise noch nicht umgesetzt. Die Berichterstattung weist weiterhin Vereinfachungsbedarf auf (vgl. Punkt 2.3.2 und 2.3.3).</p> <p>Die Abrechnung der Beiträge gegenüber den Kantonen erfolgte schriftlich (nach der Prüfung 11291).</p>   |
| <p>Empfehlung 4.2 aus Bericht 11291</p> <p>Bezüglich der regionalen Energieprojekte der Kantone (Importsubstitution) empfehlen wir dem SECO eine einheitliche Praxis gegenüber den Kantonen sicher zu stellen.</p>   | <p>Das SECO hat den Kantonen einen Entscheidungsbaum zur Verfügung gestellt für die Beurteilung, welche Projekte aus Mitteln der NRP finanziert werden können (Basis: Gesetz und Mehrjahresprogramm).</p> <p>Der Entscheidungsbaum ist aus Sicht der EFK etwas theoretisch ausgefallen und für die regionalpolitischen Akteure in den Kantonen und Regionen wären konkrete, themenbezogene Anweisungen gelegentlich hilfreicher.</p> <p>Die Empfehlung wird als erledigt betrachtet. Stattdessen sollte der Fokus künftig auf die Koordination der NRP mit wichtigen anderen Subventionsbereichen gerichtet werden (vgl. Punkte 2.3.4 und 2.3.5).</p> |

*Empfehlung 1 (Priorität 1)*

*Ein Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Programmvereinbarungen 2016+ mit den Kantonen sieht die EFK hauptsächlich in einer Verlagerung von Controlling-Aktivitäten von der Kostenkontrolle zur zielorientierten Steuerung (vgl. Punkt 2.3.3). Dies entspricht einem Kernanliegen im gesamten Anwendungsbereich von Programmvereinbarungen.*

Stellungnahme des SECO: Das Problem ist bekannt. Das SECO hat die Absicht, über eine verstärkte Priorisierung der Förderschwerpunkte und Wirkungsmodelle die Output- und Outcome-Steuerung zu verbessern. Da die Leistungen in der NRP jedoch nicht standardisierbar sind, ist die Umsetzung mit dem Instrument der PV in Reinform nicht möglich. Gleichwohl ist das Instrument jedoch nicht in Frage zu stellen; eine Rückkehr zur projekt- und kostenorientierten Subventionierung ist keine Alternative.

### *Empfehlung 2 (Priorität 2)*

*Eine rechtliche Unsicherheit ortet die EFK bei wiederkehrenden Beiträgen an Institutionen, die bisher unter Art. 4 NRPG subsumiert wurden (Anschubfinanzierung). Diesbezüglich sollte der rechtliche Rahmen vor den nächsten Programmvereinbarungen geklärt werden. Allenfalls ist teilweise eine Anwendung von Art. 5 NRPG auf solche Institutionen zu prüfen (vgl. Punkt 2.3.6).*

Stellungnahme des SECO: Das Problem ist erkannt. Bei einigen Organisationen, welche Dienstleistungen im Sinne des NRP-Gesetzes durchführen, lässt sich feststellen, dass gewisse Koordinationskosten nicht mittels Anschubfinanzierung abgewickelt werden können; derartige Aktivitäten müssen als permanente Aufgabe verstanden werden. Die Anregung der EFK einer Teilfinanzierung solcher Organisationen über Art. 5 NRP-G wird in unsere Überlegungen für das MJP 2016-23 einfließen.

## **3 Zweiter Teil: Finanzierung der regionalpolitischen Massnahmen über den Fonds für die Regionalentwicklung (texte français)**

### **3.1 La gestion du Fonds de développement régional est assurée par le SECO**

L'article 21 de loi fédérale sur la politique régionale du 26 octobre 2006 (LPR) prévoit l'institution par la Confédération d'un Fonds de développement régional pour financer les mesures prévues par cette loi. Ce fonds correspond à un fonds spécial prévu par l'article 52 de la loi sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 (LFC) et est classifié au bilan de la Confédération sous le capital propre conformément à l'article 61, alinéa 1, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC).

Le Fonds de développement régional est alimenté par :

- Les produits des intérêts annuels, les remboursements et les garanties sur les prêts de la Confédération alloués et versés en vertu de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM), ainsi qu'en vertu de la LPR.
- Un transfert du compte de financement de la Confédération. Selon l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional du 26 septembre 2007, le montant maximal à transférer du compte de financement pour la période 2008 à 2015 a été fixé à 230 millions de francs. Les apports annuels sont soumis pour décision aux Chambres fédérales dans le budget de la Confédération.

Les principes de gestion doivent permettre de maintenir dans la mesure du possible la valeur du fonds à long terme.

La responsabilité du Fonds de développement régional incombe au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Au sein du SECO, la gestion du fonds est du ressort du secteur Politique régionale et organisation du territoire (DSRE), alors que la comptabilité du fonds est tenue sur SAP par le secteur Finances (OAFI). La procédure de gestion du fonds a été décrite en 2012 par DSRE dans le document « Prozess rund um das Fondsmanagement DSRE ».

### **3.2 La base de données des prêts LIM doit être remplacée**

Pour les prêts LIM, la gestion s'effectue directement par le SECO. C'est-à-dire que sur la base des contrats de prêts signés par l'intermédiaire des autorités cantonales, le SECO verse les montants de prêts et, facture les intérêts et amortissement directement aux bénéficiaires de prêt. L'ensemble des flux financiers relatifs à ces prêts est comptabilisé sur SAP. La gestion administrative des prêts s'effectue quant à elle sur une base de données Oracle. Le SECO vérifie chaque mois la concordance des données de SAP avec la base Oracle.

La gestion des prêts LIM sur une base de données Oracle doit être abandonnée car la maintenance de cette ancienne base n'est plus assurée. Selon les informations obtenues du SECO, le transfert sur une autre base de données ou une intégration dans SAP sont étudiées afin de sécuriser et simplifier les procédures de gestion et de comptabilisation.

#### *Recommandation 3 (priorité 2)*

*Le CDF a pris bonne note de la réflexion entamée pour le remplacement de la base de données Oracle servant à la gestion des prêts LIM et recommande au SECO de prendre rapidement les mesures utiles à la sécurisation des données concernées.*

Stellungnahme des SECO: Das Problem ist bekannt. Bereits 2009 und 2011 wurden Studien zur Lösung des Problems in Auftrag gegeben.

Die EFV hat nun entschieden, dass als Standard in der Bundesverwaltung zukünftig das SAP Modul FS-CML für Darlehensverwaltungen eingesetzt werden soll. Die Ablösung der Investitionshilfedarlehen-Datenbank auf Oracle durch dieses SAP-Modul soll in Zusammenarbeit EFV/GS-WBF/SAP/SECO IM und SECO DSRE als Pilotprojekt bis Ende November 2014 (gemäss derzeitigem Planungsstand der IT-Fachstellen) realisiert werden.

### **3.3 La charge administrative pour la gestion des prêts NPR est importante**

La gestion des prêts et aides à fonds perdus découlant de la nouvelle politique régionale (NPR) est déléguée aux cantons. Pour sa part, le SECO prélève sur le Fonds de développement régional et verse aux cantons les montants convenus selon les conventions programme.

Les cantons gèrent les prêts sur leur propre base de données cantonale pour la facturation des intérêts et des amortissements. Ils communiquent chaque semestre au SECO les mouvements financiers relatifs à la NPR. Les cantons sont également tenus d'alimenter depuis l'année 2012 une base de données CHMOS, grâce à laquelle le SECO peut connaître le détail des mesures soutenues par les cantons. En effet, le SECO souhaite obtenir des informations suffisamment détaillées pour effectuer la planification du fonds de développement régional, ainsi que le controlling des rapports remis par les cantons. L'expérience du premier exercice a toutefois démontré que l'exactitude et l'exhaustivité des données introduites dans CHMOS n'est pas toujours assurée. Le secteur DSRE a par conséquent décidé de tenir à jour plusieurs tableurs Excel pour faire son controlling, aussi longtemps que la qualité des données de CHMOS ne sera pas assurée. Finalement, le CDF relève que la gestion des prêts NPR représente une charge

administrative importante, voir redondante entre les cantons et la Confédération. Un moyen de réduire significativement la charge de travail administratif du SECO serait d'assurer que les cantons mettent à disposition une information fiable et à jour pour les prêts NPR, si possible par l'intermédiaire de CHMOS (voir sous-chapitres 2.3.2 et 2.3.3).

### 3.4 Méthode d'évaluation des prêts NPR dans le compte d'Etat à revoir

Dans le cadre de la révision du compte d'Etat 2012, la révision interne du SECO a procédé à la vérification de l'exactitude des comptes du SECO, sur la base des objectifs fixés par le CDF. La vérification du bouclage 2012 incluait les positions constituant le Fonds de développement<sup>6</sup>.

Le solde du Fonds de développement régional au 31 décembre 2012 se présente de la manière suivante :

| Libellé                        | Millions de francs |
|--------------------------------|--------------------|
| <b>Disponible (liquidités)</b> | 359                |
| <b>Prêts LIM</b>               | 564                |
| <b>Prêts NPR</b>               | 144                |
| <b>Total</b>                   | <b>1'067</b>       |

Compte tenu des vérifications formelles réalisées par la révision interne du SECO pour les comptes annuels 2012, le CDF s'est concentré sur l'analyse des opérations d'évaluation des prêts.

Les prêts LIM et NPR étant alloués sans intérêts ou avec des intérêts inférieurs au taux du marché pour une longue durée, la valeur de ces prêts comptabilisée dans le Fonds de développement régional tient compte d'un calcul d'estimation de la valeur actuelle. En outre, les prêts représentant un risque de perte font l'objet d'une correction de valeur.

Pour les prêts LIM, tant l'estimation de la valeur actuelle que l'évaluation du risque de perte peuvent être aisément déterminés sur la base des données disponibles au SECO. En revanche, pour les prêts NPR, le SECO ne dispose pas d'une information suffisamment détaillée et à jour des conditions d'intérêts et d'amortissement pour effectuer un calcul précis de la valeur actuelle des prêts. Dès lors et, conformément au chapitre 5.2.5.6 du manuel comptable de l'Administration fédérale des finances (AFF) concernant l'évaluation des prêts du patrimoine administratif, le calcul de la réévaluation se fonde sur les principes suivants :

- Le calcul est basé sur le cumul des tranches annuelles versées aux cantons par le SECO, et non sur les prêts effectivement octroyés, qui sont administrés par les cantons ;

---

<sup>6</sup> Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses an die Eidg. Finanzkontrolle – Revision der Jahresrechnung 2012  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 21. Mai 2013

- Une durée moyenne et fixe, fondée sur des valeurs empiriques, est attribuée aux tranches annuelles ;
- Les prêts sont traités entièrement comme des prêts non productifs d'intérêts, ce qui est également le cas de la grande majorité des prêts ;
- Les amortissements partiels sont pris en compte sur la base du calcul des tranches d'amortissement ; des écarts peuvent être constatés avec les sommes effectivement remboursées.

Au bouclage du 31 décembre 2012, sur la base des principes de calcul ci-avant, le solde ouvert des prêts NPR a été estimée à 177,8 millions de francs et la valeur actuelle de ces prêts à 143,8 millions de francs. Le CDF relève que l'estimation de la valeur des prêts ouverts NPR présente une différence avec le solde effectif des montants alloués aux cantons sous forme de prêts NPR :

| <b>Libellé</b>                     | <b>Montant estimé<br/>Millions de francs</b> | <b>Montant effectif<br/>Millions de francs</b> | <b>Différence<br/>Millions de francs</b> |
|------------------------------------|--|--|--|
| <b>Versements nets aux cantons</b> | 207,8  | 207,8  | 0,0                                      |
| <b>Amortissements</b>              | -30,0  | -3,2   | 26,8                                     |
| <b>Solde</b>                       | <b>177,8</b>                                 | <b>204,6</b>                                   | <b>26,8</b>                              |

Cet écart de 26,8 millions de francs provient du rythme d'amortissement effectif des prêts inférieur aux calculs prévisionnels effectués, ces derniers étant trop optimistes. En effet, il y a un décalage temporel assez important entre le versement effectué par le SECO aux cantons et l'attribution des prêts par ces derniers aux porteurs de projet.

En ce qui concerne les corrections de valeur des prêts NPR dues à un risque de perte, le SECO ne dispose pas d'information directe. Les cantons sont responsables de gérer les prêts et de communiquer les risques éventuels au SECO. En l'occurrence, il n'y a pas eu de correction de valeur pour risque de perte sur les prêts NPR car aucun canton n'a annoncé de risque de perte pour ces prêts à fin 2012. Le cas échéant, les pertes et risques de perte devraient être déduits des tranches versées aux cantons pour le calcul des soldes ouverts et de la valeur actuelle des prêts NPR.

*Recommandation 4 (priorité 2)*

*Le CDF recommande au SECO, en collaboration avec l'AFF, de revoir les bases de calcul permettant de déterminer le solde des prêts ouverts NPR. En effet, l'amortissement calculé est trop optimiste. De plus, les pertes et risques de pertes sur les prêts NPR devront à l'avenir également être pris en compte.*

Stellungnahme des SECO: Einverstanden. Gemeinsam mit der EFV wird eine Lösung gesucht, wie das zurzeit angewandte Bewertungsmodell für die Darlehensglobalbeiträge verbessert werden kann.

## **4      **Dritter Teil: Analyse der Effektivität der NRP, Evaluation des SECO über das Mehrjahresprogramm 2008 – 2015 (texte français)****

### **4.1      **Nombreuses études rendues nécessaires par la complexité du thème****

En vertu de l'article 18 LPR, le programme pluriannuel doit faire l'objet d'une évaluation scientifique et le Conseil fédéral informe l'Assemblée fédérale des résultats. Afin de répondre à cette clause d'évaluation, le SECO a octroyé en 2012 un mandat conjoint au *Kompetenzzentrum für Public Management* (KPM) de l'Université de Berne et au bureau Vatter. Le rapport final a été publié en mai 2013.

Selon le mandat défini par le SECO, il s'agit d'une évaluation de la mise en œuvre, les résultats devant livrer des pistes d'amélioration pour optimiser l'exécution, ceci dans la perspective de l'élaboration du nouveau programme pluriannuel. L'évaluation se concentre sur le premier axe stratégique de la NPR, à savoir le renforcement de l'innovation, de la valeur ajoutée et de la compétitivité dans les régions. Les deux autres axes (synergies avec les politiques sectorielles ; développement du système de connaissances) ont été examinés dans le cadre d'autres mandats octroyés par le SECO (voir paragraphe suivant). L'évaluation en reprend les principaux résultats, complétés par 9 entretiens. L'évaluation s'efforce ainsi de tirer un bilan au niveau de l'interaction entre les trois axes. Le programme INTERREG (art. 6 LPR) et les allègements fiscaux pour les entreprises prévus dans le cadre de la NPR (art. 12 LPR) ont fait l'objet d'évaluations séparées. Pour les allègements fiscaux le SECO a confié en 2012 des mandats à trois bureaux externes (BSS, Crédit Suisse, KPMG) ; les résultats des études sur les allègements fiscaux n'ont pas encore été publiés.

Outre ces rapports, le SECO a donné deux mandats pour évaluer les activités de regiosuisse (évaluation intermédiaire en 2010 et évaluation finale en 2011), l'organe dirigé par le bureau Planval à qui le SECO a délégué les tâches de gestion du savoir, de transfert de connaissances et de coordination dans le cadre de la NPR. Les objectifs et activités de regiosuisse sont définis dans un mandat de prestations ; les résultats de l'évaluation de regiosuisse ont été utilisés dans le cadre du renouvellement de ce mandat de prestations. En 2012, le SECO a également mandaté regiosuisse afin d'identifier des critères pour mesurer les impacts de programmes de mise en œuvre, ainsi que des projets. L'objectif est de développer des modèles d'impact et préciser des indicateurs afin de connaître les effets des projets et l'utilité des programmes de mise en œuvre au niveau cantonal. Regiosuisse a sous-traité une partie du travail au bureau Ecoplan qui a analysé 21 projets concrets considérés comme réussis et a reconstruit une chaîne d'impacts pour chacun d'eux. Ces projets ont été sélectionnés par les cantons et le SECO. Les résultats ont été publiés en 2013 et devraient être utilisés dans le cadre du futur programme pluriannuel (2016+). Cet élément manquait lors de la conception du programme 2008-2015 ; faute d'indicateurs standardisés sur la mise en œuvre et les effets des programmes puis des projets, il est difficile de tirer des conclusions sur le programme pluriannuel actuel.

Parallèlement à l'évaluation du programme pluriannuel, le SECO a donné en 2012 un mandat au bureau Ernst Basler + Partner et à l'Université de Neuchâtel en vue de développer une vision prospective et fixer les objectifs de la prochaine période. Les résultats constituent une base pour le futur message destiné au Parlement. Ils ont été adoptés le 5 juin 2013 par le groupe de travail commun du SECO et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie

publique (CDEP). Dans ce cadre, de nombreux entretiens ont été menés avec des experts, des représentants fédéraux et cantonaux ainsi qu'avec des représentants des groupes d'intérêt.

L'intention du SECO est de tirer parti des résultats obtenus de l'ensemble de ces travaux afin de formuler la partie du message concernant la promotion économique dédiée à la NPR en 2014. Sans connaissances préalables et discussions avec le SECO, il n'est toutefois pas aisé de trouver une cohérence à l'ensemble de ces travaux, d'autant plus que plusieurs ont été conduits en parallèle. C'est notamment le cas pour les analyses traitant des aspects rétrospectifs et les études se penchant sur des aspects prospectifs. Au total, une dizaine de mandats, parmi lesquels quatre évaluations, ont été octroyés par le SECO à des bureaux et instituts pour un montant de 957'000 francs. Alors qu'ils sont tous liés à la loi fédérale sur la politique régionale, l'ensemble des travaux ne se fonde pas sur un concept unique<sup>7</sup> ou un programme d'évaluations approuvé par le SECO indiquant les différentes études à mener, le calendrier et la coordination, les résultats attendus, la synthèse des résultats, la prise de position sur des recommandations, puis la suite à donner à ces résultats.

#### **4.2 Principaux résultats de l'évaluation du programme pluriannuel**

Parmi les résultats de l'évaluation du programme pluriannuel, il faut relever que 39% des projets concernent à eux seuls le secteur du tourisme. 24% sont des projets liés à la création de valeur orientés vers l'exportation. Les auteurs notent eux-mêmes une nette surpondération des projets touristiques au risque que la NPR soit perçue comme un deuxième programme touristique. Ils notent également des différences considérables entre les cantons s'agissant des instruments de mise en œuvre, de la définition des priorités ou encore de la délimitation de la politique régionale. Toutefois, les cantons ne sont pas nommément cités, le SECO ayant souhaité que les résultats soient anonymisés. Il est par conséquent difficile de tirer des enseignements des différences observées entre les cantons ou entre les régions. Les auteurs précisent toutefois que les projets supra-cantonaux et transfrontaliers sont moins nombreux qu'attendus. De plus, seulement 25% des projets soutenus sont portés par des entreprises. L'implication des entreprises est jugée difficile alors qu'elle est importante selon les objectifs de la NPR, étant donné qu'elles devraient constituer le principal groupe bénéficiaire. Les porteurs de projet sont avant tout des entités publiques (39% des projets) ou des associations (35% des projets). Là également, il semble difficile de tirer des enseignements des différentes pratiques cantonales. Les auteurs indiquent que les entreprises ne perçoivent pas la NPR comme pouvant leur être directement utile.

Sur la question des impacts, les auteurs se réfèrent aux résultats de l'analyse des 21 projets réalisés par regiosuisse / Ecoplan. Il est difficile de tirer des conclusions générales sur la base de ces seuls projets. Les auteurs indiquent toutefois que l'impact est potentiellement plus élevé lorsqu'une entreprise privée est directement associée au projet. Leurs résultats sont intéressants dans la perspective de développer des indicateurs standardisés permettant d'apprécier l'utilité des projets et programmes et leur contribution à la création de valeur ajoutée ou encore à la création ou au maintien de places de travail. Cependant, dans le cadre de l'évaluation rétrospective, il aurait

---

<sup>7</sup> Un concept théorique a été développé dans le cadre d'un travail de diplôme.

été utile d'examiner également des projets qui n'ont pas atteint les objectifs escomptés<sup>8</sup>. Regiosuisse / Ecoplan relèvent qu'une grande partie des fonds de la NPR sont destinés à des structures permanentes, telles que des réseaux, plateformes, clusters, centres de conseils à l'innovation, parcs technologiques, incubateurs. Se pose dès lors le problème du soutien financier à long terme de ces structures régionales, question également soulevée par le CDF dans son rapport publié en 2012. Le message sur la loi sur la politique régionale prévoyait le soutien de la Confédération *a priori* comme une aide de départ (voir aussi sous-chapitre 2.3.6).

Concernant la coopération et les synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles, les auteurs de l'évaluation du programme pluriannuel arrivent à la conclusion que la mise en œuvre de ce 2<sup>ème</sup> volet de la NPR est encore peu avancée. Le CDF avait également constaté que la délimitation entre politique régionale et politiques sectorielles n'était pas claire. Le SECO reconnaît lui-même que la coordination peut être améliorée. Quant aux constats sur le système de connaissances (volet 3), les auteurs se basent sur l'évaluation de regiosuisse, complétée par quelques entretiens d'experts. Regiosuisse reçoit en effet 70% des moyens financiers relatifs à la mise en œuvre de ce volet de la NPR. Selon l'évaluation de regiosuisse, des améliorations sont possibles au niveau de l'offre et des prestations de regiosuisse, qui peuvent être, entre autres, plus orientées vers la pratique et la résolution de problèmes concrets. En outre regiosuisse doit renforcer son offre dans le domaine de la mesure des impacts. Le SECO a tenu compte de ces constats dans la définition du mandat de prestations avec regiosuisse pour la période 2012 – 2015.

En conclusion, l'évaluation dresse un bilan d'ensemble globalement positif de la NPR. L'utilité de la NPR et les modalités d'encouragement du développement régional ne sont pas remis en cause par les acteurs concernés. Les moyens financiers ont été utilisés conformément aux prévisions. Cependant, le changement de paradigme induit par les conventions-programmes (gestion par objectifs plutôt que gestion par les moyens financiers) n'est pas encore achevé et la collaboration entre les différents acteurs de la mise en œuvre (Confédération, cantons, régions) est sujette à amélioration. Autrement dit, au terme de la première période, la NPR se trouve toujours dans une phase d'apprentissage. Les auteurs de l'évaluation indiquent de surcroît que les rôles des différents acteurs doivent encore être précisés et que la Confédération doit clarifier des dispositions légales, ou tout du moins les interpréter. Six recommandations sont formulées sur la conception de la NPR, la conception et la mise en œuvre du programme pluriannuel. Il s'agit, entre autres, d'éviter que la NPR ne devienne un second programme de soutien au tourisme, de faire davantage connaître l'utilité de la NPR auprès des entreprises et d'améliorer la mesure des effets en intégrant plus d'indicateurs qualitatifs.

---

<sup>8</sup> Ce point est intégré dans une des recommandations proposées par les experts de l'évaluation du programme pluriannuel.

### 4.3 Enseignements de l'évaluation et bases du futur programme

Formellement, le SECO n'a pas pris position sur les résultats du rapport d'évaluation, ni sur les recommandations. Il n'est pas dans la pratique du SECO d'indiquer les mesures qu'il compte prendre suite aux résultats d'une évaluation menée en vertu d'une clause d'évaluation<sup>9</sup>. Seule indication officielle, dans un communiqué de presse daté du 15 juin 2013, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche indique que « la Nouvelle politique régionale fait ses preuves » et que « l'évaluation effectuée recommande la poursuite du programme avec des adaptations mineures ». Certes, le SECO s'efforce de tenir compte des résultats et des critiques formulés dans les autres rapports (évaluation regiosuisse par exemple) déjà dans le programme actuel (2008-2015). Il cherche ainsi à en adapter la mise en œuvre. D'une manière pragmatique, le SECO ne voit pas de nécessité de remettre en cause les fondements de la NPR et considère nécessaire de consolider les acquis pour le futur programme. Il n'y a donc pas de changements fondamentaux prévus. Le dossier INTERREG est traité séparément, tout comme celui des allègements fiscaux. De plus, comme indiqué précédemment, la NPR se trouverait toujours dans une phase de rôdage. Par ailleurs, ni les programmes de mise en œuvre au niveau cantonal, ni les conventions programmes n'ont fait l'objet d'une réflexion approfondie sur l'atteinte de leurs objectifs et des effets attendus. Il est donc difficile d'en tirer des conclusions et des enseignements pour le prochain programme. La définition d'indicateurs n'en est qu'à un stade préliminaire. L'interface entre niveau stratégique et niveau opérationnel, c'est-à-dire la consolidation des résultats du bas vers le haut doit encore être clarifiée.

Plus étonnant, les travaux menés pour jeter les bases du programme 2016+ ont été réalisés en parallèle avec l'évaluation du programme 2008-2015. Dans le cadre de leur mandat, le bureau Ernst Basler + Partner et l'Université de Neuchâtel ont effectué 35 entretiens auprès de la Confédération, des cantons et des régions, ils ont également organisé des *focus groups* avec une quinzaine d'experts. Le nombre des personnes interrogées est ainsi nettement plus élevé que dans le cadre de l'évaluation. Le rapport de base ne mentionne que marginalement les résultats de l'évaluation et ne discute pas les recommandations. Les résultats de l'évaluation ne constituent qu'une source d'informations parmi d'autres. Il n'est par conséquent pas évident de trouver un lien entre l'évaluation rétrospective menée par des experts indépendants et le rapport de base approuvé par le SECO et la CDEP qui nécessite une approche consensuelle. Principale nouveauté, le rapport indique une clarification nécessaire des tâches entre la Confédération et les cantons, devant déboucher sur un suivi plus efficace du SECO (reporting transparent des cantons, controlling dans la coordination des programmes de mise en œuvre, possibilités de sanction). Sur les autres aspects critiques, le rapport confirme le renforcement de la coopération entre politique régionale et politiques sectorielles ainsi que le renforcement de la collaboration intercantonale. L'orientation entrepreneuriale de la NPR est confirmée, mais sans impliquer une participation directe des entreprises aux projets NPR.

---

<sup>9</sup> En 2012, le CDF a formulé une recommandation demandant aux offices de prendre position sur les résultats d'évaluations réalisées en application d'une clause d'évaluation. Cette pratique existe dans quelques offices fédéraux, à l'image de la DDC.

Pour plus d'informations, le rapport du CDF est disponible en suivant le lien :

[http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/andere\\_berichte/Andere%20Berichte%20%2838%29/10361BE-QP-Ev-Klauseln-Final-Publ-Vorb-120221.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20%2838%29/10361BE-QP-Ev-Klauseln-Final-Publ-Vorb-120221.pdf)

Les contours du futur programme pluriannuel ont ainsi déjà été avalisés et les débats semblent être terminés. L'orientation des projets axée sur le tourisme est maintenue, voire renforcée pour tenir compte de préoccupations politiques. La NPR est perçue par la CDEP et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche comme un moyen supplémentaire d'apporter une aide à la branche touristique afin d'améliorer l'offre d'hébergement et surtout d'amortir les conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires<sup>10</sup>. 200 millions de francs supplémentaires sont ainsi prévus pour la période 2016-2019, financés par le Fonds de développement régional<sup>11</sup>. Force est de constater que cette orientation ne correspond pas exactement aux résultats de l'évaluation qui y percevait plutôt un risque. Cette contradiction a également été relevée par la presse qui s'étonne du peu d'écho donné au rapport d'évaluation. Reste au SECO d'élaborer la partie du message portant sur la NPR pour la fin 2014, en tenant compte des principaux résultats des évaluations et analyses effectuées ainsi que des exigences politiques formulées.

*Recommandation 5 (priorité 2)*

*Le CDF recommande au SECO de prendre position sur les résultats et les recommandations des évaluations mandatées afin de garantir la traçabilité des dispositions et mesures prises. Cette prise de position doit être publiée avec les rapports d'évaluation.*

Stellungnahme des SECO: Einverstanden. Zu den bereits veröffentlichten Evaluationen zum laufenden MJP wird das SECO jedoch wie vorgesehen erst in der Botschaft Standortförderung 2016-19 Stellung nehmen. Die Empfehlung der EFK wird bei den kommenden Evaluationen im Rahmen des MJP 2016-23 umgesetzt.

*Recommandation 6 (priorité 2)*

*Dans le cadre de la partie du message concernant la NPR pour la période 2016 – 2023, le CDF recommande au SECO de définir et coordonner l'ensemble des activités visant à évaluer les résultats de la période sous revue.*

Stellungnahme des SECO: Teilweise einverstanden. Die Grundlagearbeiten im Hinblick auf das MJP 2016-23 wurden koordiniert durchgeführt, so dass Ende 2013 sämtliche Grundlagen vorliegen, welche notwendig sind für die Erarbeitung der Botschaft über das MJP 2016-23. Zudem hat das Vorgehen erlaubt, mit den Kantonen eine Arbeitsgruppe für ein Jahr einzusetzen, welche die Evaluationsergebnisse zur Kenntnis genommen und gestützt auf die Erkenntnisse den Grundlagebericht für das Mehrjahresprogramm definiert hat. Beim Grundlagebericht handelt es sich nicht um das Mehrjahresprogramm!

Ein Grobkonzept für die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf das nächste MJP wird erstellt.

<sup>10</sup> Le tourisme et la politique régionale alliés dans la promotion des campagnes, Communiqué de presse du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, Berne, 15 juin 2013.

Loi sur les résidences secondaires et mesures du Conseil fédéral sur le tourisme : minimiser le plus possible les conséquences à l'aide d'instruments qui ont fait leurs preuves, Communiqué de presse de la CDEP, Berne, 27 juin 2013.

<sup>11</sup> Conseil fédéral (2013). Rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir, 26 juin 2013.



## **5 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 1. Oktober 2013 statt. Seitens des SECO haben Herr Rudolf Schiess, Ressortleiter der Regional- und Raumordnungspolitik sowie stellvertretender Leiter der Direktion für Standortförderung, Frau Regula Egli, Stellvertreterin im Ressort Regional- und Raumordnungspolitik und Koordinatorin für WTT-KTI, Frau Sabine Kollbrunner, Regionalpolitik (Kantone und INTERREG-Projekte) sowie Herr Mark Reinhard, Regionalpolitik (Westschweizer Kantone) teilgenommen. Die Besprechung gab Gelegenheit, die Beurteilungen und Standpunkte ausführlich zu erörtern. Im Anschluss an die Besprechung fanden teilweise Bereinigungen am Berichtsentwurf sowie die definitive Redaktion von Empfehlungen statt.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Eric-Serge Jeannet  
Vice-directeur

Dieter Lüthi  
Revisionsleiter

## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

### A) Bund

- Art. 46 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101; Fassung gemäss BBl 2003 6591)
- Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)
- Art. 11ff. Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1), insbesondere:
  - o Art. 20a Programmvereinbarungen  
Die Programmvereinbarungen legen die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele fest und regeln die Beitragsleistung des Bundes sowie, im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die Einzelheiten der Finanzaufsicht.  
  
Die Programmvereinbarungen erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre.  
  
Werden im Rahmen von Programmvereinbarungen vorgesehene Leistungen durch Gemeinden erbracht, so vergütet der Kanton den Gemeinden die entstandenen Kosten mindestens entsprechend dem Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtkosten.
  - o Art. 23 ist auf die Programmvereinbarungen nicht anwendbar.
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (BRP; SR 901.0)
- Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik (VRP; SR 901.021)
- Bundesbeschluss vom 26. September 2007 zur Festlegung des Mehrjahresprogramms des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) (Amtliches Bulletin 07.025)

### B) Kantone

- Kantonale Gesetze und Verordnungen zum Beispiel über Investitionshilfen, Regionalpolitik, Wirtschaftliche Entwicklung, Tourismus, Landwirtschaft usw. samt Kredit- und Ausführungsbeschlüssen. Die rechtlichen Grundlagen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton

## Anhang 2: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

### Abkürzungen:

|           |   |
|-----------|---|
| Art.      | Artikel   |
| AFF       | Administration fédérale des finances  |
| BAFU      | Bundesamt für Umwelt  |
| BASPO     | Bundesamt für Sport   |
| BLW       | Bundesamt für Landwirtschaft  |
| BV        | Bundesverfassung  |
| CDEP      | Conférence des Chefs de Département de l'Economie publiques;<br>Konferenz der Volkswirtschaftsdirektoren  |
| CDF       | Contrôle fédéral des finances   |
| CHMOS     | Datenbanksystem des SECO um die Projektdaten der Neuen<br>Regionalpolitik aus den Kantonen zentral zu erfassen und zu verwalten   |
| CSEM      | Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique SA ;<br>Forschungsinstitution mit Leistungsauftrag des Bundes   |
| DSRE      | Ressort du secteur Politique régionale et organisation du territoire  |
| EFK       | Eidgenössische Finanzkontrolle  |
| ETH       | Eidgenössische Technische Hochschule  |
| FHG       | Finanzhaushaltgesetz  |
| FHV       | Finanzhaushaltverordnung  |
| HRM 2     | Harmonisiertes Rechnungsmodell 2, Rechnungslegungsnormen für die<br>Kantone   |
| IHG / LIM | Investitionshilfe Gesetz / Loi sur les investitions dans les régions de<br>montagne (Vorgängergesetz zum heutigen Gesetz über die Neue<br>Regionalpolitik)  |
| Innotour  | Bundes - Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau<br>im Tourismus   |
| INTERREG  | Grenzüberschreitende Förderungsprojekte der „Coopération territoriale<br>européenne“, an welchen die Schweiz seit 1992 teilnimmt und die ab 2008<br>in die Neue Regionalpolitik integriert wurden |
| KFK       | Kantonale Finanzkontrolle   |

|           |  |
|-----------|--|
| KTI       | Kommission für Technologie und Innovation; Förderagentur für Innovation des Bundes   |
| LFC       | Loi sur les finances de la Confédération   |
| LIM       | Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne   |
| LPR       | Loi fédérale sur la politique régionale  |
| MJP       | Mehrjahresprogramm   |
| NFA       | Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen  |
| NPM       | New Public Management  |
| NRP / NPR | Neue Regionalpolitik; Nouvelle politique régionale   |
| NRPG      | Gesetz über die Neue Regionalpolitik   |
| NRPV      | Verordnung über die Neue Regionalpolitik   |
| OAFI      | Secteur Finances du SECO   |
| OFC       | Ordonnance sur les finances de la Confédération  |
| PV        | Programmvereinbarung/en  |
| RVOV      | Regierungs- und Verwaltungsverordnung  |
| SBFI      | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation  |
| SECO      | Staatssekretariat für Wirtschaft   |
| SGH       | Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit  |
| SNF       | Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung   |
| SuG       | Subventionsgesetz  |
| WTT       | Wissens- und Technologietransfer ; WTT-KTI ist das nationale KTI-Programm für den Wissens- und Technologietransfer zwischen Hochschulen, nationalen Mentoren und Unternehmen |

#### **Priorisierung der Empfehlungen der EFK:**

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

### Anhang 3: Stellungnahme des SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Disktion

CH-3003 Bern, SECO/DB

A-Post

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)  
Herr Grégoire Demaurex  
Montbijoustrasse 45  
3003 Bern

|                           |
|---------------------------|
| EFK 1.11.102.704.00246.11 |
| 13. DEZ. 2013             |
| DEGE <u>adi</u>           |

Referenz: 2013-11-06/325 - ere  
Bern, 12.12.2013

#### Stellungnahme zum Bericht "Prüfung des Fonds für die Regionalentwicklung sowie der Umsetzung der NRP in drei Kantonen"

Sehr geehrter Herr Demaurex

Mit Schreiben vom 5. November 2013 haben wir den oben erwähnten Prüfbericht erhalten und danken Ihnen bestens dafür.

Es handelt sich wiederum um eine sorgfältige Prüfung und einen Fundus von wertvollen Beobachtungen und Empfehlungen der EFK, die uns bei der weiteren Verbesserung des Vollzugs unterstützen.

Die Möglichkeit zur Stellungnahme nehmen wir sehr gerne wahr. Der Aufbau der Stellungnahme orientiert sich an jenem des Prüfberichtes.

#### Allgemeine Bemerkungen

Ausgangspunkt für die NRP waren zwei Postulate aus dem Jahr 2001, welche eine neue strategische Ausrichtung der Regionalpolitik sowie die Behebung der bestehenden Mängel und eine bessere Koordination der verschiedenen Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik gefordert haben (01.3001 - Postulat WAK-NR, 01.3017 - Postulat WAK-SR). Insbesondere wurde der Bundesrat eingeladen zu prüfen, ob die bestehenden Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zusammengeführt werden können. Allfällige Massnahmen sollten zur Stärkung der regionalen Wertschöpfungskraft und Wettbewerbsfähigkeit sowie unter Berücksichtigung einer gesamtterritorialen Betrachtung innerhalb der einzelnen Gebietskulissen (Berggebiet, ländliche Räume, Agglomerationen, Grenzregionen) dort, wo sie den grössten Zusatznutzen versprechen, eingesetzt werden.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch  
Holzkofenweg 36, 3003 Bern  
Tel. +41 31 322 22 05, Fax +41 31 323 31 31  
marie-gabrielle.ineichen@seco.admin.ch  
www.seco.admin.ch

Die Integration der verschiedenen Instrumente in ein Bundesgesetz erklärt die Komplexität des Bundesgesetzes über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006. Auch liegt darin eine Begründung dafür, dass neben der Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008-15 als Ganzes Teilevaluationen zur Teilnahme der Schweiz an INTERREG und zu den Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik in Auftrag gegeben wurden.

Separate Programmvereinbarungen, wie sie nun gestützt auf die Evaluation für INTERREG beschlossen wurden, führen wiederum zu einer Desintegration. Dieser Tatsache gilt es bei der Abwägung der Vor- und Nachteile zusätzlicher Programmvereinbarungen - etwa mit regionalen Volkswirtschaftsdirektorenkonferenzen zur Förderung regionaler Innovationssysteme - Rechnung zu tragen.

#### **Erster Prüfungsteil**

*Gemäss EFK war in drei der sechs untersuchten Kantone eine starke Ausrichtung der NRP auf Regionen des Berggebietes bzw. des ländlichen Raumes zu erkennen, "wie dies im Gesetz vorgesehen ist". "In zwei Kantonen war eine regionale Verankerung der NRP nicht erkennbar. Ein Kanton verfügte über gar keine regionale Aufteilung." (EFK 2013: 11, 2. resp. 3. Abschnitt).*

Das Gebiet, welches mehrheitlich spezifische Entwicklungsprobleme und Entwicklungsmöglichkeiten des Berggebietes und des weiteren ländlichen Raumes aufweist (örtlicher Wirkungsbereich), umfasst grundsätzlich die gesamte Schweiz mit Ausnahme der Gemeinden der Agglomerationen Zürich, Basel, Bern, Lausanne und Genf sowie der Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf (Art. 1 der Verordnung über Regionalpolitik). Die regionalen Zentren als Entwicklungsmotoren sind explizit einzubeziehen (Art. 2 Bundesgesetz über Regionalpolitik). Die Botschaft zum Bundesgesetz hält diesbezüglich fest, dass der Dezentralisierung insofern Grenzen gesetzt sind, als die kritische Masse vorhanden sein muss, um dauerhafte Impulse auslösen zu können. Deshalb sind Förderanstrengungen in den Regionen auf die Klein- und Mittelzentren zu konzentrieren und Kooperationen zwischen Zentren und dem ländlichen Raum zu ermöglichen.

Für den Vollzug der NRP kann es bei kleinen Kantonen durchaus sinnvoll sein, wenn sie nicht zusätzlich subkantonale Regionen bilden (kritische Grösse). Viel mehr wäre es aus Sicht des SECO zielführend, wenn sie - im Sinne der Aussage der EFK auf S. 15 - ihre Ressourcen bündeln und Synergien nutzen würden (überkantonale Umsetzungsprogramme und Programmvereinbarungen, Aufgabenteilung zwischen Kantonen).

*Der Bericht der EFK moniert den grossen Aufwand bei der Darlehensabwicklung und gewisse Doppelspurigkeiten. Implizit wird suggeriert, dass der administrative Mehraufwand für die Darlehensabwicklung bei den Kantonen zu Verspätungen und sogar zur "Verweigerung" resp. zum Verzicht auf die Gewährung von Darlehen führte (S. 11, 5. Abschnitt und S. 24, Kapitel 3.3).*

Diese Aussage stimmt aus Sicht des SECO nur bedingt. Infrastrukturprojekte, die den NRP-Anforderungen genügen, gibt es (nebst den Seilbahnen) nicht allzu viele und sie brauchen erfahrungsgemäss eine lange Vorlaufzeit, was die angesprochenen "Verspätungen" teilweise erklären könnte.

Die Dezentralisierung führt in jenen Kantonen tatsächlich zu einem Mehraufwand, welche als Äquivalenzleistung statt eigener kantonalen Darlehen dem Projektträger Einmalzuschüsse gewähren. Das SECO ist bereit, das Anliegen einer Rezentralisierung der Darlehensverwaltung als Option im Rahmen der gegenwärtig laufenden Studie Darlehensverwaltung SAP-

CML Projekts (vgl. Stellungnahme weiter unten zu EFK-Empfehlung 3) zu prüfen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und die damit verbundene Zuteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten gemäss NFA darf dadurch jedoch nicht wieder rückgängig gemacht werden.

*In Bezug auf die Darlehen kritisierte gemäss EFK eine Region, dass mit dem neuen Darlehensregime eine Verschiebung der Lasten auf die Gemeinden in den ohnehin schwierigen Regionen stattgefunden habe. Demnach können die Gemeinden heute keine Infrastrukturen mehr finanzieren und müssen zusätzlich noch Bürgschaften zugunsten von privaten Darlehensnehmern leisten, was sie finanziell doppelt belastet.*

Die Abkehr von der Finanzierung von Basisinfrastrukturen über die NRP hat sich doppelt aufgedrängt. Einerseits ist gleichzeitig mit der NRP auch die NFA in Kraft getreten. Alleine im Rahmen des geografisch-topografischen Lastenausgleichs fliessen jährlich rund CHF 350 Mio. an entsprechend belastete Kantone, welche grundsätzlich auch für die Finanzierung von Infrastrukturen in den Gemeinden eingesetzt werden können. Andererseits hat die Evaluation des Investitionshilfegesetzes - dem wichtigsten Pfeiler der "alten Regionalpolitik" - gezeigt, dass das Ziel der Verbesserung der Existenzbedingungen bzw. der Erhöhung der Wohnattraktivität im Berggebiet zwar weitgehend erfüllt wurde, aber die Bilanz in Bezug auf die Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit negativ ausfiel. Es wurden nur wenige Projekte gefördert, die direkt Innovationsprozesse auslösten oder neue, dauerhafte Arbeitsplätze schufen. Dies ist jedoch Voraussetzung dafür, dass die Regionen wirtschaftlich eigenständig sein können und die Abwanderung gebremst werden kann.

*Die EFK stellt weiter fest, dass eine sorgfältige Datenerfassung in CHMOS zu einer Vereinfachung der administrativen Abläufe und der Berichterstattung beitragen kann (EFK: S. 12 und S. 24).*

Das SECO teilt diese Einschätzung und wird die Verbesserung der Datenqualität und Systemfähigkeit von CHMOS mit Priorität weiter vorantreiben. Im Idealfall wenden aus Sicht des SECO mittelfristig alle Kantone CHMOS an.

*Die EFK kommt zur Einschätzung, dass die Ziele in den Programmvereinbarungen eher einem Selbstzweck dienen und keine Folgen bei Erfüllung oder Nicht-Erfüllung haben (EFK 2013: 14). Weiter hält die EFK fest, dass für eine Stärkung des Controllings im Leistungsbe- reich und eine vermehrte Zielorientierung beim Mitteleinsatz ein Wirkungsmodell auf Pro- grammebene unabdingbar ist (EFK 2013: 14).*

Das SECO ist mit der Darstellung des Verständnisses betr. Globalbeiträge nicht einverstanden. Die Ziele stehen durchaus im Fokus bei den Programmverhandlungen und den Jahresgesprächen. Wo die Leistungen eindeutig nicht wie vereinbart erbracht werden oder die NRP-Konformität nicht eingehalten wird, werden die Bundesmittel nicht vollumfänglich ausbezahlt.

Hingegen teilt das SECO die Einschätzung der EFK in Bezug auf die Relevanz von Wirkungsmodellen. Es hat die Absicht, das Denken in Wirkungsmodellen auf allen Ebenen zu verstärken. Durch Wirkungsmodelle für die Förderprioritäten des Bundes sollen klarere Vorgaben gemacht werden, um den Kantonen die Formulierung von Zielen und Indikatoren zu erleichtern. Das SECO wird darüber hinaus prüfen, wie die Kantone unterstützt werden können, damit auch auf kantonaler Ebene die Outputsteuerung gestärkt werden kann.

Das SECO hält jedoch an seiner Überzeugung fest, dass die Leistungen in der NRP nicht standardisierbar sind und die Umsetzung des Instruments Programmvereinbarung in Reinform an Grenzen stösst. Im Vergleich zur klassischen kosten- und projektorientierten Finan-

zierungsform erlaubt die Umsetzung mit Programmvereinbarungen gleichwohl, die Mittel ziel- und wirkungsorientierter einzusetzen, weshalb eine Rückkehr zum alten System keine Option darstellt.

*Gemäss EFK verfolgt ein Kanton ein gezieltes Controlling je nach Relevanz und Grösse der regionalpolitischen Massnahmen (EFK 2013: 15) .*

Dieser Ansatz erscheint zweckmässig und interessant. Hingegen hegen wir grosse Zweifel in Bezug auf die systematische Verwendung von makroökonomisch relevanten Kennzahlen (Arbeitsplätze, Investitionen, Übernachtungszahlen etc.). Eine einheitliche Erhebung dieser Daten durch die Kantone, die INTERREG-Koordinatoren sowie allenfalls zusätzlich noch regionale Volkswirtschaftsdirektorenkonferenzen auf der Basis der Angaben von Projektträgerschaften erscheint uns unrealistisch. Eine Aggregation der Daten auf Bundesebene wäre zwar theoretisch möglich, das Ergebnis aber irreführend (Scheingenauigkeit). Auch lässt sich die Wirkung der NRP auf Arbeitsplätze, Innovation und Wertschöpfung nicht zuverlässig messen, wie auch die Evaluation des Mehrjahresprogramms bestätigt hat (Kausalitätslücke).

*Die EFK hält fest, dass die rechtlichen Grundlagen der Regionalpolitik ausgesprochen offen formuliert sind und ein Koordinationsbedarf vorhanden ist, um Doppelspurigkeiten zu verhindern. Sie stellt weiter fest, dass die NRP ein wichtiger Akteur im Bereich Wissenstransfer ist. Im Sinne der Effektivität und Effizienz solle der Bund seine Mittel möglichst konzentriert einsetzen. Ein nicht zu unterschätzendes Hindernis bei der Koordination der Bundesgelder seien die unterschiedlichen Controllingebenen (Programmebene bei der NRP, Projektebene bei den meisten anderen Bundespolitiken). Die Kantone spielen gemäss Erkenntnis der Kantone eine wichtige Rolle in der Koordination von Fördermitteln, da sie näher bei den Projekten sind als der Bund.*

Mit der beabsichtigten verstärkten Priorisierung der Förderschwerpunkte und Wirkungsmodellen zielt das SECO auch darauf, die Abgrenzungsprobleme gegenüber anderen Sektoralpolitiken einzuschränken. Die Schnittstelle zur KTI wird im Hinblick auf das Mehrjahresprogramm 2016-23 gestützt auf die bisherigen Erfahrungen überprüft und konkretisiert. Das SECO teilt die Aussage der EFK, dass die Kantone eine wichtige Rolle bei der Koordination der Förderinstrumente spielen.

#### **Zweiter Prüfungsteil**

Das SECO nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die ordnungsgemässe Führung des Fonds für Regionalentwicklung von der EFK bestätigt wird.

Die Einschätzung der EFK, dass die für IHG-Darlehen verwendete Datenbankapplikation raschmöglichst ersetzt werden muss (Empfehlung 3), wird vom SECO geteilt. Die diesbezüglichen Arbeiten sind im Gang; gemäss heutigem Planungsstand sollte eine neue Anwendung innert Jahresfrist zur Verfügung stehen. Ebenfalls einverstanden ist das SECO mit dem in Empfehlung 4 enthaltenen Vorschlag der EFK, gemeinsam mit der EFV eine Lösung zu suchen, wie das zur Zeit angewandte Bewertungsmodell für die Darlehensglobalbeiträge verbessert werden kann.

#### **Dritter Prüfungsteil**

*Die EFK kritisiert, dass aufgrund der Parallelität der Vorbereitungsarbeiten das Vorgehen in zeitlicher Hinsicht nicht optimal abgestimmt war.*

Das SECO teilt diese Einschätzung nicht vollumfänglich.

Es handelte sich um verschiedene Arbeiten mit jeweils spezifischem Ziel und teilweise unterschiedlichen Zielgruppen und Akteuren. Hätte der Grundlagebericht sich auf die Evaluation abstützen sollen, hätte diese bereits 2011 durchgeführt werden müssen, d.h. im vierten Umsetzungsjahr des achtjährigen Mehrjahresprogramms, wobei in vielen Regionen und Kantonen das erste Umsetzungsjahr noch stark von Vorbereitungsarbeiten geprägt war.

Zudem hat das Vorgehen erlaubt, mit den Kantonen eine Arbeitsgruppe für ein Jahr einzusetzen, welche die Evaluationsergebnisse zur Kenntnis genommen und den Grundlagebericht für das Mehrjahresprogramm unter Einbezug der Evaluationsergebnisse definiert hat.

Auch ist die Aussage in der Zusammenfassung missverständlich, wonach das neue MJP 2016+ nicht aufgrund der Evaluationen sondern parallel dazu entstanden ist. Das MJP 2016-23 liegt noch nicht vor. Es wird gestützt auf die Evaluation, die spezifischen Abklärungen sowie den Grundlagebericht 2014 verfasst.

Nichtsdestotrotz wird das SECO die Prozesse überprüfen und im Hinblick auf das nächste Mehrjahresprogramm wo möglich optimieren.

*Schliesslich kritisiert die EFK die Absicht des EVD, zusätzliche Bundesmittel im Bereich des Tourismus einzusetzen, während die Evaluation des Mehrjahresprogramms in der hohen Bedeutung des Tourismus in der NRP ein Risiko identifiziert hatte (EFK 2013: S. 31).*

Das SECO weist darauf hin, dass die Evaluation bereits weitgehend abgeschlossen war, als die Zweitwohnungsinitiative angenommen wurde. Mit der Annahme dieser Initiative hat sich das politische Umfeld für die Zielgebiete der NRP grundlegend verändert. Bei der Konzipierung des Mehrjahresprogramms 2016-23 ist die Tourismus- wie die Regionalpolitik gefordert, auf diese veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren.

#### **Protokolle zu den Schlussbesprechungen in den drei Kantonen sowie die Stellungnahmen**

*Die EFK-Revisoren haben den Eindruck gewonnen, dass der Kanton Graubünden im interkantonalen Vergleich einen guten "Benchmark" darstellt.*

Das SECO teilt diese Einschätzung.

*Die EFK weist hingegen darauf hin, dass einzelne Projekte (Wellness Anlagen in privaten Hotels, Jugendherbergen, Campingplätze, Reka Dorf) nahe an die Einzelbetriebsförderung herankommen. Sie schlägt als Möglichkeit zusätzliche Erhebungsmethoden vor um festzustellen, wie stark sich solche Einrichtungen tatsächlich überbetrieblich auswirken.*

Die NRP geht vom Grundsatz des freien Wettbewerbs aus, in dem sich der Staat gegenüber den Marktteilnehmern neutral zu verhalten hat. Staatliche Beihilfen (inklusive Vergünstigungen) an einzelne Unternehmen können diesen Wettbewerb verfälschen, nämlich wenn sie selektiv nur ausgewählten Marktteilnehmern gewährt werden.

In der NRP-Praxis wurden in den vergangenen Jahren auch Förderungsentscheide getroffen, mit denen einzelne Unternehmen unterstützt wurden. Diese Fälle sind im derzeitigen Recht nicht explizit geregelt. Hingegen wurden Möglichkeiten und Grenzen im Entscheidungsbaum erläutert:

- In Anlehnung an die ehemalige Praxis im Rahmen des Investitionshilfegesetzes (IHG) mit zahlreichen Förderprojekten privater Trägerschaften können Investoren unterstützt werden, wenn durch die Projekte positive externe Effekte hervorgerufen. Entsprechend der Praxis in der EU sind einzelbetrieblich ausgerichtete Projekte auch

dann möglich, wenn sich das Vorhaben in einer vorwettbewerblichen Entstehungsphase bewegt.

- Schliesslich können einzelne Unternehmen auch im Rahmen von Programmen zur Förderung von Innovation und Unternehmertum profitieren. Die Transfer- oder Coachingangebote müssen jedoch allen interessierten Unternehmen in der Region zu gleichen Konditionen zur Verfügung stehen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Es handelt sich hier in der Art und im Umfang um Beihilfen, die ein Marktversagen korrigieren, den freien Wettbewerb nicht beeinträchtigen und folglich auch auf europäischer Ebene von einer Kontrolle freigestellt sind. Sie sind im bisherigen Bundesbeschluss zum Mehrjahresprogramm nicht explizite erwähnt. Mit der Rechtsgrundlage für das Mehrjahresprogramm 2016-2023 muss dies korrigiert werden. Sowohl für die regionale Innovationsförderung als auch für die Unterstützung des Strukturwandels im Tourismus sind solche regionalpolitische KMU-Fördermassnahmen vorzusehen. Sie sind betragsmässig auf die De-minimis-Limite der EU zu begrenzen (derzeit 200'000 € in drei Steuerjahren), sie sind transparent zu kommunizieren und nicht diskriminierend einzusetzen.

#### **Empfehlungen der EFK**

***Empfehlung 1: Ein Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Programmvereinbarungen 2016+ mit den Kantonen sieht die EFK hauptsächlich in einer Verlagerung von Controlling-Aktivitäten von der Kostenkontrolle zur zielorientierten Steuerung (vgl. Punkt 2.3.3). Dies entspricht einem Kernanliegen im gesamten Anwendungsbereich von Programmvereinbarungen.***

Das Problem ist bekannt.

Das SECO hat die Absicht, über eine verstärkte Priorisierung der Förderschwerpunkte und Wirkungsmodelle die Output- und Outcome-Steuerung zu verbessern.

***Empfehlung 2: Eine rechtliche Unsicherheit ortet die EFK bei wiederkehrenden Beiträgen an Institutionen, die bisher unter Art. 4 NRP-G subsumiert wurden (Anschubfinanzierung). Diesbezüglich sollte der rechtliche Rahmen vor den nächsten Programmvereinbarungen geklärt werden. Allenfalls ist teilweise eine Anwendung von Art. 5 NRP-G auf solche Institutionen zu prüfen (vgl. Punkt 2.3.6).***

Das Problem ist erkannt.

Bei einigen Organisationen, welche Dienstleistungen im Sinne des NRP-Gesetzes durchführen, lässt sich feststellen, dass gewisse Koordinationskosten nicht mittels Anschubfinanzierung abgewickelt werden können; derartige Aktivitäten müssen als permanente Aufgabe verstanden werden. Die Anregung der EFK einer Teilfinanzierung solcher Organisationen über Art. 5 NRP-G wird in unsere Überlegungen für das MJP 2016-23 einfließen.

***Empfehlung 3: Le CDF a pris bonne note de la réflexion entamée pour le remplacement de la base de données Oracle servant à la gestion des prêts LIM et recommande au SECO de prendre rapidement les mesures utiles à la sécurisation des données concernées.***

Das Problem ist bekannt. Bereits 2009 und 2011 wurden Studien zur Lösung des Problems in Auftrag gegeben.

Die EFV hat nun entschieden, dass als Standard in der Bundesverwaltung zukünftig das SAP Modul FS-CML für Darlehensverwaltungen eingesetzt werden soll. Die Ablösung der

Investitionshilfedarlehen-Datenbank auf Oracle durch dieses SAP-Modul soll in Zusammenarbeit EFV/GS-WBF/SAP/SECO IM und SECO DSRE als Pilotprojekt bis Ende November 2014 (gemäss derzeitigem Planungsstand der IT-Fachstellen) realisiert werden.

**Empfehlung 4: Le CDF recommande au SECO, en collaboration avec l'AFF, de revoir les bases de calcul permettant de déterminer le solde des prêts ouverts NPR. En effet, l'amortissement calculé est trop optimiste. De plus, les pertes et risques de pertes sur les prêts NPR devront à l'avenir également être pris en compte.**

Einverstanden.

Gemeinsam mit der EFV wird eine Lösung gesucht, wie das zur Zeit angewandte Bewertungsmodell für die Darlehensglobalbeiträge verbessert werden kann.

**Empfehlung 5: Le CDF recommande au SECO de prendre position sur les résultats et les recommandations des évaluations mandatées afin de garantir la traçabilité des dispositions et mesures prises. Cette prise de position doit être publiée avec les rapports d'évaluation.**

Einverstanden.

Zu den bereits veröffentlichten Evaluationen zum laufenden MJP wird das SECO jedoch wie vorgesehen erst in der Botschaft Standortförderung 2016-19 Stellung nehmen. Die Empfehlung der EFK wird bei den kommenden Evaluationen im Rahmen des MJP 2016-23 umgesetzt.

**Empfehlung 6: Dans le cadre de la partie du message concernant la NPR pour la période 2016 – 2023, le CDF recommande au SECO de définir et coordonner l'ensemble des activités visant à évaluer les résultats de la période sous revue.**

Teilweise einverstanden.

Die Grundlegearbeiten im Hinblick auf das MJP 2016-23 wurden koordiniert durchgeführt, so dass Ende 2013 sämtliche Ergebnisse vorliegen, welche notwendig sind für die Erarbeitung der Botschaft über das MJP 2016-23. Die Evaluation wurde parallel zur Erarbeitung des Grundlagereports durchgeführt, um wenigstens eine ganze Umsetzungsperiode (2008-11) einbeziehen zu können. Zudem hat das Vorgehen erlaubt, mit den Kantonen eine Arbeitsgruppe für ein Jahr einzusetzen, welche die Evaluationsergebnisse zur Kenntnis nehmen konnte, bevor sie den Grundlagereport für das Mehrjahresprogramm verabschiedet hat.

Ein Gesamtkonzept für die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf das nächste MJP wird erstellt.

Ich danke Ihnen nochmals bestens für Ihre umfassende und geschätzte Arbeit und verbleibe

mit freundlichen Grüssen

Staatssekretariat für Wirtschaft

Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch  
Direktorin

PA-Nr. 13303

Empfehlungsübersicht

| ID        | P | Empfehlungsnummer | Empfehlungstext  | Stellungnahme des Amtes   | Umsetzungstermin (SOLL)   | Zuständige Person |
|-----------|---|-------------------|--|---|---|-------------------|
| 13303.001 | 1 | 1                 | Ein Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Programmvereinbarungen 2016+ mit den Kantonen sieht die EFK hauptsächlich in einer Verlagerung von Controlling-Aktivitäten von der Kostenkontrolle zur zielorientierten Steuerung (vgl. Punkt 2.3.3). Dies entspricht einem Kernanliegen im gesamten Anwendungsbereich von Programmvereinbarungen.                                     | Das Problem ist bekannt. Das SECO hat die Absicht, über eine verstärkte Priorisierung der Förderschwerpunkte und Wirkungsmodelle die Output- und Outcome-Steuerung zu verbessern. Da die Leistungen in der NRP jedoch nicht standardisierbar sind, ist die Umsetzung mit dem Instrument der PV in Reinform nicht möglich. Gleichwohl ist das Instrument jedoch nicht in Frage zu stellen; eine Rückkehr zur projekt- und kostenorientierten Subventionierung ist keine Alternative. | 30.06.2016 (da sich der Abschluss der Programmvereinbarungen erfahrungsgemäss mindestens bis Mitte Jahr hinzieht) | ere               |
| 13303.002 | 2 | 2                 | Eine rechtliche Unsicherheit ortet die EFK bei wiederkehrenden Beiträgen an Institutionen, die bisher unter Art. 4 NRRPG subsumiert wurden (Anschubfinanzierung). Diesbezüglich sollte der rechtliche Rahmen vor den nächsten Programmvereinbarungen geklärt werden. Allenfalls ist teilweise eine Anwendung von Art. 5 NRRPG auf solche Institutionen zu prüfen (vgl. Punkt 2.3.6). | Das Problem ist erkannt. Bei einigen Organisationen, welche Dienstleistungen im Sinne des NRP-Gesetzes durchführen, lässt sich feststellen, dass gewisse Koordinationskosten nicht mittels Anschubfinanzierung abgewickelt werden können; derartige Aktivitäten müssen als permanente Aufgabe verstanden werden. Die Anregung der EFK einer Teilfinanzierung solcher Organisationen über Art. 5 NRP-G wird in unsere Überlegungen für das MJP 2016-23 einfließen.                   | 31.12.2015  | ieg               |

| ID        | P | Empfehlungsnummer | Empfehlungstext  | Stellungnahme des Amtes  | Umsetzungstermin (SOLL)   | Zuständige Person |
|-----------|---|-------------------|--|--|---|-------------------|
| 13303.003 | 2 | 3                 | <p>Le CDF a pris bonne note de la réflexion entamée pour le remplacement de la base de données Oracle servant à la gestion des prêts LIM et recommande au SECO de prendre rapidement les mesures utiles à la sécurisation des données concernées.</p>  | <p>Das Problem ist bekannt. Bereits 2009 und 2011 wurden Studien zur Lösung des Problems in Auftrag gegeben. Die EFV hat nun entschieden, dass als Standard in der Bundesverwaltung zukünftig das SAP Modul FS-CML für Darlehensverwaltungen eingesetzt werden soll. Die Ablösung der Investitionshilfecarfehen-Datenbank auf Oracle durch dieses SAP-Modul soll in Zusammenarbeit EFV/GS-WBF/SAP/SECO IM und SECO DSRE als Pilotprojekt bis Ende November 2014 (gemäss derzeitigem Planungsstand der IT-Fachstellen) realisiert werden.</p> | 30.11.2014  | mith              |
| 13303.004 | 2 | 4                 | <p>Le CDF recommande au SECO, en collaboration avec l'AFF, de revoir les bases de calcul permettant de déterminer le solde des prêts ouverts NPR. En effet, l'amortissement calculé est trop optimiste. De plus, les pertes et risques de pertes sur les prêts NPR devront à l'avenir également être pris en compte.</p> | <p>Einverstanden. Gemeinsam mit der EFV wird eine Lösung gesucht, wie das zur Zeit angewandte Bewertungsmodell für die Darlehensglobalbeiträge verbessert werden kann.</p>   | per Jahresabschluss 2014  | leg               |
| 13303.005 | 2 | 5                 | <p>Le CDF recommande au SECO de prendre position sur les résultats et les recommandations des évaluations mandatées afin de garantir la traçabilité des dispositions et mesures prises. Cette prise de position doit être publiée avec les rapports d'évaluation.</p>  | <p>Einverstanden.<br/>Zu den bereits veröffentlichten Evaluationen zum laufenden MJP wird das SECO jedoch wie vorgesehen erst in der Botschaft Standortförderung 2016-19 Stellung nehmen. Die Empfehlung der EFK wird bei den kommenden Evaluationen im Rahmen des MJP 2016-23 umgesetzt.</p>  | Evaluation des Mehrjahresprogramms 2016-23, evtl. Evaluation des Tourismusprogramms 2016-19 | ere               |



| ID        | P | Empfehlungsnummer | Empfehlungstext   | Stellungnahme des Amtes   | Umsetzungstermin (SOLL) | Zuständige Person |
|-----------|---|-------------------|---|---|-------------------------|-------------------|
| 13303.006 | 2 | 6                 | Dans le cadre de la partie du message concernant la NPR pour la période 2016 – 2023, le CDF recommande au SECO de définir et coordonner l'ensemble des activités visant à évaluer les résultats de la période sous revue. | Teilweise einverstanden.<br>Die Grundlagearbeiten im Hinblick auf das MJP 2016-23 wurden koordiniert durchgeführt, so dass Ende 2013 sämtliche Grundlagen vorliegen, welche notwendig sind für die Erarbeitung der Botschaft über das MJP 2016-23. Zudem hat das Vorgehen erlaubt, mit den Kantonen eine Arbeitsgruppe für ein Jahr einzusetzen, welche die Evaluationsergebnisse zur Kenntnis genommen und gestützt auf die Erkenntnisse den Grundlagereport für das Mehrjahresprogramm definiert hat. Beim Grundlagereport handelt es sich nicht um das Mehrjahresprogramm!<br>Ein Grobkonzept für die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf das nächste MJP wird erstellt. | 31.12.2015              | ere               |

P: Priorität

Empfehlung 13303.001 - 13303.006 Datum und Visum des Direktors/der Direktorin

*B., 10.12.2013*

*Jef Levent*