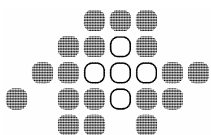




Hilfsmittel zur Schaffung von IKT-Kooperationen

Créer des coopérations dans le domaine des TIC

Mezzi ausiliari per l'istituzione di cooperazioni in ambito di TIC



Deutsche Fassung

Seite 1

Version française

page 9

Versione italiana

pagina 17

Impressum

Informatikstrategieorgan Bund ISB
eGovernment - eVanti.ch
Friedheimweg 14
CH – 3003 Bern
Tel. +41 322 45 38
Fax +41 322 45 66

www.isb.admin.ch
www.eVanti.ch

Titel

Hilfsmittel zur Schaffung von IKT-Kooperationen

Version

1.0

in Arbeit

in Prüfung

abgeschlossen

Bearbeitungsstatus

Zuständigkeit

Rolle	Name
Autoren	Louis Belle
Bearbeitende	René Bach, Andreas Frieg
Prüfende	Louis Belle
Genehmigende	Think Tank eVanti.ch

Änderungskontrolle, Prüfung, Genehmigung

Version	Datum	Name oder Rolle	Bemerkungen
01	2005-06-02	Andreas Frieg, René Bach	Erstellung des Dokuments
02	2005-06-07	Andreas Frieg, Louis Belle	Konsolidierung des Fragenkatalogs
03	2005-06-08	Think Tank	Beantwortung der Fragen
04	2005-06-30	Andreas Frieg, Louis Belle	Verbesserungen und neue Struktur
05	2005-07-15	Andreas Frieg, René Bach	Ergänzungen
06	2005-07-26	Louis Belle	Freigabe des Dokuments

Abkürzungen

Kürzel	Bedeutung
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik



Inhaltsverzeichnis

1	ZWECK DES DOKUMENTS.....	3
2	EINLEITUNG	3
2.1	AUSLÖSER UND NUTZEN	4
2.2	WIDERSTÄNDE	6
2.3	PROJEKTPHASE	6
3	PFLEGE UND ERWEITERUNG.....	7
4	LINKS	8
5	THINK TANK TEILNEHMER VOM 08.06.2005.....	8

1 Zweck des Dokuments

Anhand von konkreten Beispielen sammelt dieses Dokument Erfahrungen von drei bestehenden IKT-Kooperationen in der Schweiz und bietet somit ein Hilfsmittel zur Schaffung von weiteren IKT-Kooperationen.

Das Dokument basiert auf einem Fragekatalog, der von eVanti.ch ausgearbeitet wurde und im Rahmen des Think Tanks vom 08. Juni 2005 von drei Managern bestehender IKT-Kooperationen beantwortet wurde. Dies sind namentlich:

- Gérald Strub
Geschäftsführer PUBLIS Public Info Service AG
- Christoph Marti
Geschäftsführer Glarus hoch 3
- Christian Dolf
eGovernment-Verantwortlicher Kanton St. Gallen
Dienst für Informatikplanung Kanton St. Gallen

Der Fragekatalog wurde zusätzlich durch weitere Fragen und Antworten, die an der Plenumsdiskussion des Think Tanks behandelt wurden, ergänzt.

2 Einleitung

Gemeinden

Die Gemeinden sind für das Funktionieren des schweizerischen eGovernment-Systems und für die effiziente Erfüllung der Verwaltungsaufgaben zentral. Der Einsatz der IKT wird immer umfangreicher, die Software sowie die Hardware haben eine immer kürzere Lebensdauer, und die Kosten nehmen laufend zu. Es hat sich gezeigt, dass vor allem bevölkerungsschwache Gemeinden der schnellen Entwicklung und den stetig wachsenden Anforderungen im IKT-Bereich oft nicht mehr gewachsen sind.

IKT-Potential

Durch eine optimale Nutzung der IKT:

- können **grosse Einsparungen**, bei gleichzeitiger Verbesserung der Servicequalität erzielt werden
- besteht die Möglichkeit der **besseren Vernetzung** der Behörden untereinander
- wird der im Vergleich zum papierbasierten Prozess kostengünstigere **elektronische Datenaustausch** gefördert.

Elektronischer
DA

Leider macht den Gemeinden und Kantonen der elektronische Datenaustausch zu schaffen. Ein Grund dafür ist der heterogene Gemeindesoftwaremarkt, denn oft sind die angebotenen Softwarelösungen untereinander nicht kompatibel.

Dies führt dazu, dass auf den verschiedenen Ebenen der Behörden zum Teil Datenbanken mit den gleichen Inhalten gepflegt werden. Das Ergebnis sind vermeidbare Doppelspurigkeiten, die unnötige Kosten verursachen.

Lösung

Eine Möglichkeit diesen Misstand zu beheben, besteht in der **Bildung von Kooperationen**, welche allen Beteiligten Vorteile verschafft.

Im Folgenden werden Gründe sowie konkrete Handlungsempfehlungen zur Schaffung von Kooperationen dargelegt.

2.1 Auslöser und Nutzen

Auslöser

Die Gründe zur Schaffung einer Kooperation sind vielseitig:

- mangelnde **Interoperabilität** der Lösungen
- Fehlen von allgemein gültigen **Standards**
- **Spardruck** der die Akteure zu neuen Organisationsformen zwingt
- ungenügende finanzielle und personelle **Ressourcen**, um den wachsenden Anforderungen der Informatik gerecht zu werden.
- Erkennen von Skaleneffekten und die damit verbundenen **Einsparungen**

Der Nutzen von Kooperationen entsteht durch:

Nutzen

- **den gemeinsamen Einkauf:** Die Losgrößen nehmen entsprechend zu und die Kosten werden auf eine grössere Anzahl Teilnehmer aufgeteilt.
- **die gestärkte Verhandlungsposition gegenüber Anbietern:** je grösser die Kooperation, desto stärker ist die Verhandlungsposition gegenüber den anderen Marktteilnehmern. Dadurch können Einsparungen in Form von zusätzlichen Mengenrabatten ausgeschöpft werden. Erfolgreiche Kooperationen belegen, dass durch den *gemeinsamen Einkauf* sowie den *Betrieb der IKT-Infrastruktur* grosse Einsparungen erzielt werden.
- **gemeinsame Standards:** sie erleichtern den elektronischen Datenaustausch zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten und unterstützen somit durchgängige Prozesse.

Beispiel
Glarus hoch 3

Kosten-
Reduktion

Ein konkretes Beispiel im Hinblick auf *gemeinsame Standards* und den dadurch erzielten Einsparungen liefert die Kooperation *Glarus hoch 3*; ein freiwilliger Verbund von Glarner Gemeinden, Werken und dem Kanton Glarus. Aufgrund der gemeinsamen Nutzung des Standards „Glarus“ (Schulung, Vorlagen, Parametrierung...) erfolgt bereits bei 4 teilnehmenden Gemeinden eine Reduktion der Dienstleistungskosten um 50%. Da der Dienstleistungsanteil rund 50% der Gesamtkosten ausmacht, wird durch dieses Modell eine Einsparung pro Gemeinde von 25% erzielt. Gemeinsame Standards begünstigen den Datenverbund zwischen den angeschlossenen Gemeinden sowie dem Kanton bzw. Bund und fördern die Zusammenarbeit. Des Weiteren unterstützen und vereinfachen Kooperationen die zentrale Stammdatenverwaltung.

- **Mittlerrolle von Kooperationen:** In gewisser Hinsicht übernehmen Kooperationen eine Mittlerrolle zwischen den Gemeinden und den verschiedenen Anbietern. Dies führt zu einer Vereinfachung der Marktstruktur und zu einer Verkleinerung des Beziehungsnetzes aller Marktteilnehmer. Alle Transaktionen zwischen der Gruppe der Anbieter und den in einer Kooperation zusammengeschlossenen Gemeinden laufen über eine zentrale Stelle ab. Jede Verhandlung zwischen Käufer und Anbieter verursacht für beide Parteien Transaktionskosten. Die Aggregation führt nun dazu, dass die Anbieter nur noch zentral über die Kooperation verhandeln und dadurch Transaktionskosten gesenkt werden können.
- **Reduktion von Informationsasymmetrien:** die von der Kooperation übernommene Mittlerrolle führt zu einer Angleichung der Verhandlungskraft der beteiligten Parteien. In den meisten Fällen wird dadurch die Dominanz der Anbieter reduziert.

Beispiel Publis

Bessere
Dienstleistung

Kooperationen wie z.B. die *Publis* im Kanton Aargau bieten den Gemeinden eine *neutrale Informatik-Beratung* an, unterstützen sie bei der Evaluation und Integration von standardisierten Marktangeboten und vertreten die Gemeindeinteressen nach aussen. Die Stabilität, Sicherheit und Zuverlässigkeit der Informatikdienstleistungen wird dadurch erheblich gefördert und die Verwaltung von Aufgaben entlastet. Die internen Mitarbeiter können sich demzufolge vermehrt um das Kerngeschäft kümmern.

Die nächsten Kapitel beschreiben die Widerstände sowie das Vorgehen bei der Gründung einer Kooperation.

2.2 Widerstände

Gemeinde-
Autonomie,
Arbeitsplätze

Widerstände sind oft das Ergebnis von *Unsicherheit* und *Angst*. Verwaltungsangestellte sehen ihren Arbeitsplatz in Gefahr und manche Politiker befürchten durch Kooperationen eine Schwächung der Gemeindeautonomie oder einen Kontrollverlust.

IKT ist jedoch kein Selbstzweck:

Gegen-
Argumentation

- Es geht bei den Kooperationen nur darum, die eigentlichen Geschäftsprozesse bestmöglich und effizient zu unterstützen. Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die Geschäfte an sich werden dadurch nicht verändert.
- Eine Zusammenarbeit gefährdet demnach die Gemeindeautonomie nicht und schränkt auch den Handlungsspielraum der Gemeinden nicht ein. Eher das Gegenteil ist der Fall.

Fazit

Gemeinden die über eine effiziente, leistungsfähige und kostengünstige Informatik verfügen, können die durch die Kooperation eingesparten Ressourcen für andere Aufgaben einsetzen. Ihr Handlungsspielraum wird somit eher erweitert als eingeschränkt.

2.3 Projektphase

Pro-aktiver
Kanton

Gemeinden sind gegenüber Verpflichtungen generell negativ eingestellt. Der Kanton sollte deshalb nur bei der Gründung einer Kooperation die Initiative (aber keine Führungsinitiative) übernehmen und den Impuls geben. Fallen beim Beitritt zu einer Kooperation hohe Investitionen an, kann der Kanton mit Hilfe einer „Anschubsfinanzierung“ Gemeinden zum Beitritt motivieren. Für den Kanton besteht zudem die Möglichkeit, einen gewissen Druck auf nicht Kooperationsmitglieder auszuüben, indem er z.B. seine Daten nur noch Kooperationsmitgliedern gratis zur Verfügung stellt. Erfahrungen zeigen jedoch, dass das Freiwilligkeitsprinzip sehr gute Erfolgchancen mit sich bringt. Den Beteiligten sollten die Vorteile so rasch wie möglich deutlich werden – am einfachsten ist dies über erzielte Kosteneinsparungen möglich.

Die weitere erfolgreiche Umsetzung der Kooperation hängt u. a. von folgenden Punkten ab:

Erfolgsfaktoren

- gemeinsamer Wille
- ausgeglichenen Projekt- und Betriebsorganisation: niemand darf eine zu dominante Rolle spielen.
- zur Förderung der Akzeptanz sollte der „Lead“ einer unabhängigen Instanz oder einem Gemeindevertreter übertragen werden.
- Rolle des Geschäftsführers sollte von einer nicht ins Tagesgeschäft verwickelten Person übernommen werden: fördert die Akzeptanz der Beteiligten gegenüber der Kooperation.
- klare und wiederholte Kommunikation der Vorteile einer Kooperation.
- Kosten transparent präsentieren
- Entwicklung eines gerechten Kostenverteilungsschlüssels
- Bei der Schaffung der neuen Organisationsstruktur sollte darauf geachtet werden, dass sie eine möglichst schnelle Entscheidungsfindung unterstützt.
- Eine externe, unabhängige aber im Besitz und unter Kontrolle der Verwaltung stehende Betriebsgesellschaft fördert die Schlagfertigkeit sowie die Effizienz bei Entscheidungen und führt durch die Neutralität zu höherer Akzeptanz unter den Beteiligten.
- Projektführungsmethode HERMES.

3 Pflege und Erweiterung

Bei der Pflege und Erweiterung von Kooperation sind zwei verschiedene Möglichkeiten zu unterscheiden.

Kosten-Senkung

- Basiert die Kooperation auf dem Freiwilligkeitsprinzip, sind die Kostenvorteile das wichtigste Überzeugungsargument zu deren Erweiterung.

Gesetz & Kooperationen

- Basiert die Kooperation nicht nur auf dem Freiwilligkeitsprinzip, können potentielle Kooperationsmitglieder natürlich mit ganz anderen Massnahmen wie z.B. mit Hilfe eines Gesetzes zum Beitritt gezwungen werden. Der Kanton St. Gallen erwägt die Schaffung eines Gesetzes, mit dessen Hilfe er auf Antrag von wenigstens der Hälfte der politischen Gemeinden, eine oder mehrere politische Gemeinden zur Mitwirkung in einer Kooperation verpflichten kann, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung es verlangen.

Freiwilligkeit ist besser

Das Freiwilligkeitsprinzip entspricht jedoch mehr dem Schweizer „Geist“ und es ist in unserem föderalistischen Land zudem sehr schwer, eine gesetzliche Grundlage für die Förderung von Kooperationen zu schaffen. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, die Vorteile sowie den Nutzen der Kooperation immer wieder aufzuzeigen.

4 Links

- Die drei IKT-Kooperations-Präsentationen
<http://www.evanti.ch/Events/ThinkTank/TT20050608.htm>
- eGovernment-Standards Home Page
<http://www.ech.ch/>
- Die Home Pages der drei Kooperationen:
http://www.sg.ch/content/kanton_st_gallen/shownews.66644.html
<http://www.publis.ch>
<http://www.gl3.ch>
- Projektführungsmethode HERMES
www.hermes.admin.ch

5 Think Tank Teilnehmer vom 08.06.2005

Bach René, Belle Louis, Binswanger Stefanie, Brunner Ines, Christoffel Johann, Dolf Christian, Dürr Peter, Fässler Urs, Frieg Andreas, Gafner Alain, Goetschi Thomas, Hernan Grégoire, Huber Amr, Lengacher Manfred, Marti Christoph, Misteli Michael, Nigg Madeleine, Nyffeler Bettina, Ostertag Patrick, Rimaz Jean-Luc, Rindlisbacher Christoph, Stocker Regula, Strössler Patrick, Strub Gerald, Weber Christian, Wellesen Hermann, Zimmermann Philipp.

Titre

Créer des coopérations dans le domaine des TIC

Version

1.0

Etat

en traitement

en cours de vérification

bouclé

Compétence

Rôle	Nom
Auteurs	Louis Belle
Exécutants	René Bach, Andreas Frieg
Examineurs	Louis Belle
Approuvants	Think Tank eVanti.ch

Contrôle de modification, vérification, approbation

Version	Date	Nom ou rôle	Remarques
01	2005-06-02	Andreas Frieg, René Bach	Création du document
02	2005-06-07	Andreas Frieg, Louis Belle	Consolidation du catalogue de questions
03	2005-06-08	Think Tank	Réponses apportées aux questions
04	2005-06-30	Andreas Frieg, Louis Belle	Améliorations et nouvelle structure
05	2005-07-15	Andreas Frieg, René Bach	Ajouts, mise en page
06	2005-07-26	Louis Belle	Publication du document

Abréviations

Abréviation	Signification
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Table des matières

1	OBJECTIF DU DOCUMENT	11
2	INTRODUCTION	11
2.1	RAISONS ET AVANTAGES	12
2.2	RESISTANCES	14
2.3	ÉTAPES DU PROJET	14
3	MAINTENANCE ET EXTENSION.....	15
4	LIENS	16
5	PARTICIPANTS A LA JOURNEE DE REFLEXION DU 8 JUIN 2005	16

1 Objectif du document

A l'aide d'exemples concrets, le présent document synthétise les expériences de trois coopérations créées dans le domaine des TIC en Suisse, contribuant ainsi à lancer d'autres coopérations dans ce domaine.

Le document se base sur un catalogue de questions élaboré par eVanti.ch pour la journée de réflexion (Think Tank) du 8 juin 2005. Ces questions furent traitées par trois responsables de coopérations concernant le domaine des TIC, à savoir:

- M. Gérald Strub
Directeur de PUBLIS Public Info Service AG
- M. Christoph Marti
Directeur de Glarus hoch 3
- M. Christian Dolf
Responsable pour la cyberadministration du canton de St-Gall,
Service de planification informatique du canton de St-Gall

Le contenu a été complété par d'autres questions et réponses lors de la discussion en plénum.

2 Introduction

Rôles des communes

Les communes jouent un rôle central dans le fonctionnement du système de cyberadministration en Suisse et pour mener à bien de manière efficace les tâches administratives. La mise en œuvre des TIC revêt toujours plus d'importance, alors que les logiciels et le matériel connaissent des durées de vie toujours plus réduites et que les coûts augmentent constamment. On constate notamment que les petites communes (en terme de population) n'arrivent souvent plus à faire face aux développements rapides et aux exigences croissantes que connaît le domaine des TIC.

Une utilisation optimale des TIC contribue à:

Potentiel des TIC

- faire d'**importantes économies**, tout en améliorant simultanément la qualité du service
- rendre possible une **meilleure connexion** des autorités entre elles
- promouvoir le **transfert électronique des données** qui, en comparaison, est meilleur marché que les processus papier.

Transfert électronique des données

Malheureusement, la mise en œuvre du transfert électronique des données donne beaucoup de fil à retordre aux communes et aux cantons. Le parc des logiciels acquis par les communes n'étant pas homogène, il arrive souvent que les solutions proposées ne soient pas compatibles.

Il s'ensuit que parfois des banques de données avec des contenus identiques sont entretenues à différents échelons administratifs, avec pour résultat des doublons qui pourraient être évités et qui entraînent des coûts inutiles.

Solution

Il est possible de remédier à cette situation en **mettant en place des coopérations**, profitables à tous les intervenants.

Voici quelques raisons présidant à la mise en place de coopérations ainsi que des recommandations concrètes en la matière.

2.1 Raisons et avantages

Raisons

Les raisons mettre en place une coopération sont multiples :

- Absence d'interopérabilité des solutions.
- Absence de normes générales.
- Pression sur les coûts qui contraint les intervenants à chercher de nouvelles formes d'organisation.
- Ressources, aussi bien financières qu'en personnel, insuffisantes pour répondre aux exigences croissantes de l'informatique.
- Mise en lumière des effets d'échelle et des économies qu'ils entraînent.
- Mise en évidence des économies d'échelles

Les coopérations sont avantageuses, car:

Avantages

- Des achats communs: la taille des lots croît proportionnellement et les frais sont répartis sur un plus grand nombre de participants.
- Une position renforcée pour négocier avec les fournisseurs: plus la coopération englobe de participants, plus elle bénéficie d'une position de force par rapport aux autres acteurs du marché. De la sorte, des économies peuvent être réalisées sous la forme de rabais de quantité supplémentaires. Des coopérations réussies prouvent que d'importantes économies peuvent être réalisées grâce aux achats communs et à une exploitation commune des infrastructures de TIC.
- Des normes communes: celles-ci facilitent l'échange électronique de données entre les différentes unités administratives et soutiennent ainsi tous les processus.

Exemple
Glarus hoch 3

Économies

La coopération connue sous le nom de *Glarus hoch 3* fournit un exemple concret de normes communes et des économies possible. *Glarus hoch 3* est un groupe créé sur une base volontaire par des communes et des entreprises sises dans le canton de Glaris, englobant également ledit canton. Suite à la mise en application commune de la norme „Glarus“ (formation, projets, paramètres, ...), quatre communes qui font partie du groupe connaissent déjà une réduction de moitié de leurs coûts au niveau des prestations. Etant donné que ceux-ci contribuent à la moitié des coûts totaux, cette collaboration permet à chaque commune d'économiser effectivement environ 25%. Des normes favorisent le regroupement de données entre les communes ainsi qu'entre celles-ci et le canton, voire la Confédération, facilitant ainsi la collaboration. De plus, les coopérations aident et simplifient la gestion centrale des données fixes.

- Rôle d'intermédiaire des coopérations: Les coopérations assument un rôle d'intermédiaire entre les communes et les différents fournisseurs, simplifiant ainsi la structure du marché et réduisant le réseau de relations de tous ses intervenants. Toutes les transactions entre le groupe des fournisseurs et les communes réunies en une coopération passent par un poste central. Chaque transaction entre les acheteurs et les fournisseurs entraîne des coûts pour les deux parties. Il résulte de la concentration que les fournisseurs ne peuvent négocier avec la coopération que par le poste central. Cela permet ainsi d'abaisser les coûts des transactions.
- Réduction des asymétries en matière d'information: le rôle d'intermédiaire assuré par la coopération permet de réajuster les forces de négociation en jeu entre les parties, réduisant le plus souvent la domination des fournisseurs.

Exemple Publis

Meilleurs services

Des coopérations telles que Publis dans le canton d'Argovie proposent aux communes un conseil informatique neutre, les aidant à évaluer et à intégrer des offres commerciales standards, tout en défendant leurs intérêts. De la sorte, la stabilité, la sécurité et la fiabilité des prestations informatiques sont considérablement améliorées et la gestion des tâches s'en trouve allégée. Les collaborateurs peuvent ainsi davantage se consacrer aux tâches essentielles.

Mais qu'en est-il des résistances et comment mettre en place une coopération ?

2.2 Résistances

Autonomie
communale,
emplois

Les résistances résultent souvent de l'*insécurité* et de la *peur*. Les employés de l'administration y voient une menace pour leur emploi et plus d'un politicien craint que les coopérations affaiblissent l'autonomie communale, y voyant une perte de contrôle.

Les TIC ne représentent pas un objectif en soi:

Démentis

- Les coopérations servent uniquement à soutenir le mieux possible et le plus efficacement possible les processus d'affaire. Les compétences et les responsabilités qui y sont liées ne sont en rien modifiées.
- Une collaboration ne nuit nullement à l'autonomie communale et ne réduit pas non plus la marge de manœuvre des communes, au contraire.

Conclusions

Les communes qui disposent d'une informatique efficace, rentable et financièrement avantageuse, peuvent affecter à d'autres tâches les ressources économisées grâce à la coopération. Leur marge de manoeuvre s'en trouve plutôt élargie que réduite.

2.3 Étapes du projet

Canton doit
être pro-actif

En général, les communes n'aiment pas trop prendre des engagements. C'est pourquoi, le canton devrait prendre l'initiative dans la création d'une coopération et donner l'impulsion de départ, sans pour autant diriger le tout. Si des investissements élevés sont nécessaires pour intégrer une coopération, le canton peut y inciter les communes à l'aide d'un „financement de lancement“. En outre, en mettant gratuitement ses données à disposition uniquement des membres de la coopération, le canton peut exercer une certaine pression sur les autres. L'expérience montre que le libre choix est souvent garant du succès. Il s'agit de démontrer les avantages aux participants le plus rapidement possible, le plus simple étant de le faire via les économies financières.

Une mise en oeuvre réussie de la coopération dépend entre autres des facteurs suivants:

Facteurs garants du succès

- Volonté commune.
- Organisation de projet et d'exploitation équilibrée: personne ne doit exercer de rôle trop dominant.
- Transfert de la direction à une autorité indépendante ou à un représentant communal, afin de bénéficier d'une meilleure adhésion.
- Rôle du responsable des dossiers transféré à une personne non incriminée dans les opérations: encourage l'adhésion des participants à la coopération.
- Clarté de la communication des avantages d'une coopération. Celle-ci doit être fréquente.
- Transparence des coûts.
- Mise en place d'une clé de répartition des coûts équitable.
- A la création de la nouvelle structure organisationnelle, il faut veiller à ce qu'elle facilite des prises de décision rapides.
- Une société externe, indépendante mais propriété et sous contrôle de l'administration encourage la rapidité ainsi que l'efficacité au niveau des décisions et conduit, de par sa neutralité, à une meilleure acceptation par les intervenants.
- Méthode de conduite de projet HERMES.

3 Maintenance et extension

Concernant la maintenance et l'extension de coopération, il existe deux possibilités.

Des coûts avantageux

- Si la coopération repose sur le principe du libre choix, les *avantages au niveau des coûts* sont le principal argument à faire valoir en vue d'une extension.

Loi incitative

- Si la coopération ne repose pas uniquement sur le principe du libre choix, des membres potentiels peuvent naturellement être forcés d'y adhérer à l'aide de mesures toutes différentes, p. ex. à l'aide d'une *loi*. Le canton de St-Gall examine la création d'une loi qui lui permettrait, sur requête de moins de la moitié des communes, de contraindre une ou plusieurs communes à participer à une coopération, lorsqu'une utilisation rentable des moyens l'exige ou qu'il s'agit de remplir des tâches de manière efficace.

Conclusion

Cependant l'esprit de volontariat correspond plus à la mentalité suisse et à notre Etat fédéral. Il est par ailleurs difficile de créer une base légale pour encourager les coopérations. C'est pourquoi, il est recommandé de réitérer régulièrement tous les avantages et bienfaits à tirer des coopérations afin de motiver les communes à participer à la collaboration.

4 Liens

- Les présentations des trois exemples de coopérations :
<http://www.evanti.ch/Events/ThinkTank/TT20050608.htm>
- Normes de cyberadministration sous
<http://www.ech.ch/>
- Les pages d'accueil des 3 trois coopérations présentées :
http://www.sg.ch/content/kanton_st__gallen/shownews.66644.html
<http://www.publis.ch>
<http://www.gl3.ch>
- Méthode de conduite de projet HERMES :
<http://www.hermes.admin.ch>

5 Participants à la journée de réflexion du 8 juin 2005

Bach René, Belle Louis, Binswanger Stefanie, Brunner Ines, Christoffel Johann, Dolf Christian, Dürr Peter, Fässler Urs, Frieg Andreas, Gafner Alain, Goetschi Thomas, Hernan Grégoire, Huber Amr, Lengacher Manfred, Marti Christoph, Misteli Michael, Nigg Madeleine, Nyffeler Bettina, Ostertag Patrick, Rimaz Jean-Luc, Rindlisbacher Christoph, Stocker Regula, Strössler Patrick, Strub Gerald, Weber Christian, Wellesen Hermann, Zimmermann Philipp.

Titolo

Mezzi ausiliari per l'istituzione di cooperazioni in ambito di TIC

Versione

1.0

in elaborazione

in verifica

concluso

Stato di elaborazione

Competenza

Ruolo	Nome
Autori	Louis Belle
Elaborazione	René Bach, Andreas Frieg
Verifica	Louis Belle
Approvazione	Gruppo di esperti eVanti.ch

Controllo delle modifiche, verifica, approvazione

Versione	Data	Nome o ruolo	Osservazioni
01	2005-06-02	Andreas Frieg, René Bach	Redazione del documento
02	2005-06-07	Andreas Frieg, Louis Belle	Consolidamento del catalogo di domande
03	2005-06-08	Gruppo di esperti	Risposta alle domande
04	2005-06-30	Andreas Frieg, Louis Belle	Miglioramenti e nuova struttura
05	2005-07-15	Andreas Frieg, René Bach	Completamenti
06	2005-07-26	Louis Belle	Benestare del documento

Abbreviazioni

Abbreviazione	Significato
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
OSIC	Organo strategia informatica della Confederazione

Indice

1	OBIETTIVO DEL DOCUMENTO	19
2	INTRODUZIONE	19
2.1	MOTIVI E VANTAGGI.....	20
2.2	OPPOSIZIONI	22
2.3	FASE DEL PROGETTO	22
3	GESTIONE E AMPLIAMENTO	23
4	LINK.....	24
5	GRUPPO DI ESPERTI DELL'8.06.2005	24

1 Obiettivo del documento

Il presente documento compendia sulla base di esempi concreti le esperienze tratte da tre cooperazioni in ambito di TIC in Svizzera e offre quindi un mezzo ausiliario per l'istituzione di ulteriori cooperazioni in questo settore.

Il documento si fonda su un catalogo di domande elaborato da eVanti.ch, al quale i tre manager delle cooperazioni esistenti in ambito di TIC hanno risposto nel quadro della riunione del gruppo di esperti dell'8 giugno 2005. Si tratta segnatamente di:

- Gérald Strub
amministratore di PUBLIS Public Info Service AG
- Christoph Marti
amministratore di Glarus hoch 3
- Christian Dolf
responsabile eGovernment del Cantone di San Gallo
Dienst für Informatikplanung del Cantone di San Gallo

Il catalogo di domande è stato inoltre completato con ulteriori domande e risposte trattate nel quadro della discussione plenaria del gruppo di esperti.

2 Introduzione

Comuni I Comuni assumono un ruolo centrale nel funzionamento del sistema svizzero di eGovernment e nell'adempimento efficiente dei compiti amministrativi. L'utilizzazione delle TIC è sempre più estesa, il software e l'hardware hanno una durata di vita sempre più breve e i costi continuano ad aumentare. È emerso che soprattutto i Comuni con la popolazione più debole non sono sovente in grado di seguire la rapida evoluzione e le esigenze sempre crescenti in ambito di TIC.

Potenziale TIC L'utilizzazione ottimale delle TIC consente di:

- realizzare **ingenti risparmi**, di pari passo con un miglioramento della qualità dei servizi
- offrire la possibilità di una **migliore messa in rete** delle autorità
- promuovere lo **scambio elettronico di dati**, finanziariamente più conveniente del processo basato su carta.

Scambio elettronico di dati

Purtroppo i Comuni e i Cantoni hanno difficoltà a istituire lo scambio elettronico di dati. Ne è un motivo l'eterogeneità del mercato di software per i Comuni; sovente infatti le soluzioni di software offerte non sono compatibili tra di loro.

Ne consegue che ai diversi livelli di autorità sono in parte curate banche dati con contenuti identici: da ciò risultano doppioni evitabili, all'origine di costi inutili.

Soluzione

Una possibilità di rimediare a questo inconveniente consiste nell'**istituzione di cooperazioni** apportatrici di vantaggi a tutti i partecipanti.

Qui di seguito sono illustrati motivi e raccomandazioni concrete per l'istituzione di cooperazioni.

2.1 Motivi e vantaggi

I motivi per l'istituzione di una cooperazione sono molteplici:

Motivi

- l'assenza di **interoperabilità** delle soluzioni
- la mancanza di **standard** validi per tutti
- **la pressione alla realizzazione di risparmi**, che costringe gli attori a scegliere nuove forme organizzative
- l'insufficienza delle **risorse** finanziarie e umane per fronteggiare le esigenze crescenti dell'informatica
- il riconoscimento degli effetti di scala e dei **risparmi** ad essi connessi.

I vantaggi delle cooperazioni risultano:

Vantaggi

- **dall'acquisto in comune**: le dimensioni dei lotti aumentano in modo corrispondente e i costi sono ripartiti su un maggior numero di partecipanti;
- **da un rafforzamento della posizione negoziale nei confronti degli offerenti**: quanto maggiore la cooperazione, tanto maggiore la posizione negoziale nei confronti degli altri partecipanti del mercato. È così possibile realizzare risparmi sotto forma di ulteriori sconti di quantità. Le cooperazioni efficaci attestano che *l'acquisto e l'esercizio in comune delle infrastrutture TIC* consentono di realizzare grandi risparmi;
- **da standard comuni**: essi agevolano lo scambio elettronico di dati tra le diverse unità amministrative e coadiuvano in tal modo i processi correnti.

Esempio
Glarus hoch 3

Un esempio concreto in ambito di *standard comuni* e di risparmi realizzati per questo tramite è fornito dalla cooperazione *Glarus hoch 3*; un'unione volontaria di Comuni e istituzioni glaronesi con il Cantone di Glarona. Grazie all'utilizzazione in comune dello standard «glarus» (formazione, direttive, parametrizzazione ...), già con la partecipazione di soli quattro Comuni è possibile realizzare una riduzione del 50 per cento circa del costo delle prestazioni. Dato che la quota del costo delle prestazioni rappresenta il 50 per cento circa dei costi complessivi, nel caso di questo modello si raggiunge un risparmio del 25 per cento per Comune. Gli standard comuni favoriscono l'unificazione dei dati tra i Comuni allacciati, come pure tra Cantone e Confederazione, e promuovono la collaborazione. Inoltre tali cooperazioni coadiuvano e semplificano la gestione centrale dei dati originali.

- **Ruolo di intermediario delle cooperazioni:** in un certo senso le cooperazioni assumono un ruolo di intermediario tra i Comuni e i diversi offerenti. Ne risultano una semplificazione della struttura di mercato e una riduzione della rete di relazioni di tutti i partecipanti del mercato. Tutte le transazioni tra il gruppo degli offerenti e i Comuni riuniti all'interno di una cooperazione sono effettuate per il tramite di un servizio centrale. Ogni trattativa tra compratore e offerente è fonte di costi di transazione per entrambe le parti. L'aggregazione ha per effetto che d'ora in poi gli offerenti negoziano unicamente a livello centrale per il tramite della cooperazione, di modo che i costi di transazione possono essere ridotti.
- **Riduzione delle asimmetrie di informazione:** il ruolo di intermediario assunto dalla cooperazione induce un'equiparazione della capacità negoziale dei partecipanti. Nella maggior parte dei casi ne viene ridotta la predominanza degli offerenti.

Esempio Publis

Le cooperazioni sull'esempio di quella di *Publis* nel Cantone di Argovia offrono ai Comuni una *consulenza informatica neutrale*, li sostengono nella valutazione e nell'integrazione di offerte standardizzate di mercato e rappresentano gli interessi dei Comuni verso l'esterno. La stabilità, la sicurezza e l'affidabilità delle prestazioni informatiche vengono fortemente promosse, mentre le amministrazioni sono sgravate da compiti. I collaboratori interni possono così consacrarsi maggiormente alle attività centrali.

I capitoli seguenti descrivono le opposizioni all'istituzione di una cooperazione come pure il modo di procedere in caso di istituzione di una cooperazione.

2.2 Opposizioni

Autonomia comunale, posti di lavoro

Le opposizioni traggono sovente origine da *insicurezza* e *timori*. Gli impiegati dell'amministrazione vi scorgono un pericolo per i loro posti di lavoro e taluni esponenti politici temono che la cooperazione provochi un indebolimento dell'autonomia comunale o una perdita di controllo.

Le TIC non sono un obiettivo a sé stante:

Replica

- nel caso delle cooperazioni si tratta unicamente di sostenere i processi veri e propri nel miglior modo possibile e con efficienza. Le competenze e le responsabilità come tali non ne sono modificate;
- pertanto la cooperazione non pregiudica l'autonomia comunale e non limita il margine di manovra dei Comuni. Anzi, è piuttosto vero il contrario.

I Comuni che dispongono di un'informatica efficiente, produttiva e a basso costo, possono destinare ad altri compiti le risorse risparmiate grazie alla cooperazione. Il loro margine di manovra è quindi ampliato e non limitato.

2.3 Fase del progetto

Ruolo del Cantone

I Comuni adottano in genere un atteggiamento negativo quando si tratta di assumere impegni. Il Cantone dovrebbe quindi assumere l'iniziativa (non però il comando) e fornire il proprio impulso unicamente all'atto dell'istituzione di una cooperazione. Se l'adesione a una cooperazione comporta ingenti investimenti, il Cantone può motivare i Comuni ad aderirvi con l'ausilio di un «finanziamento incitativo». Il Cantone dispone inoltre della possibilità di esercitare una certa pressione su coloro che non sono membri di una cooperazione, mettendo ad esempio gratuitamente a disposizione dei membri i suoi dati. L'esperienza insegna però che il principio dell'adesione volontaria garantisce ottime opportunità di successo. I partecipanti dovrebbero riconoscere rapidamente i vantaggi – e il modo più semplice possibile è per il tramite dei risparmi realizzati sui costi.

L'attuazione efficace della cooperazione dipende tra l'altro dai seguenti punti:

Fattori di successo

- volontà comune
- organizzazione equilibrata del progetto e dell'esercizio: nessuno deve assumere un ruolo predominante
- per favorire l'accettazione la direzione dovrebbe essere trasferita a un ente indipendente o a un rappresentante dei Comuni
- il ruolo del manager non dovrebbe essere svolto da una persona coinvolta nelle attività quotidiane: questo modo di procedere incoraggia i partecipanti ad accettare la cooperazione
- comunicazione chiara e reiterata dei vantaggi di una cooperazione
- presentazione trasparente dei costi
- elaborazione di un'equa chiave di ripartizione dei costi
- sostegno a modalità di decisione possibilmente rapide nel contesto dell'istituzione della nuova struttura organizzativa
- una società di esercizio esterna e indipendente, ma nelle mani e sotto il controllo dell'amministrazione, incoraggia la prontezza e l'efficacia delle decisioni e induce una maggiore accettazione da parte dei partecipanti grazie alla sua neutralità.
- Metodo di conduzione di progetto HERMES

3 Gestione e ampliamento

Nella gestione e nell'ampliamento della cooperazione vanno distinte due diverse possibilità.

Costi

- Se la cooperazione si fonda sul principio della libera adesione, i *vantaggi a livello di costi* sono il principale argomento per fare opera di convincimento ai fini del suo ampliamento.

Legge

- Se la cooperazione non si fonda sul principio della libera adesione, i suoi membri potenziali possono ovviamente essere costretti all'adesione per il tramite di misure completamente diverse, come ad esempio in virtù di una *legge*. Il Cantone di San Gallo prospetta l'adozione di una legge, per il cui tramite e su proposta di almeno la metà dei Comuni politici, uno o più Comuni politici possono essere costretti ad aderire a una cooperazione se l'impiego economico dei mezzi o l'adempimento efficace dei compiti lo esigono.

Il principio della libera adesione corrisponde però maggiormente allo «spirito» svizzero; inoltre nel nostro Stato federalistico è difficile istituire una base legale di promovimento della cooperazione. Per questo motivo si raccomanda di continuare a presentare i vantaggi e l'utilità di una cooperazione.

4 Link

- Le tre presentazioni di cooperazione TIC del gruppo di esperti sotto <http://www.evanti.ch/Events/ThinkTank/TT20050608.htm>
- Gli standard di eGovernment sotto <http://www.ech.ch/>
- Le tre cooperazioni:
http://www.sg.ch/content/kanton_st__gallen/shownews.66644.html
<http://www.publis.ch>
<http://www.gl3.ch>
- Metodo di conduzione di progetto HERMES:
<http://www.hermes.admin.ch>

5 Gruppo di esperti dell'8.06.2005

Bach René, Belle Louis, Binswanger Stefanie, Brunner Ines, Christoffel Johann, Dolf Christian, Dürr Peter, Fässler Urs, Frieg Andreas, Gafner Alain, Goetschi Thomas, Hernan Grégoire, Huber Amr, Lengacher Manfred, Marti Christoph, Misteli Michael, Nigg Madeleine, Nyffeler Bettina, Ostertag Patrick, Rimaz Jean-Luc, Rindlisbacher Christoph, Stocker Regula, Strössler Patrick, Strub Gerald, Weber Christian, Wellesen Hermann, Zimmermann Philipp.