



Purview of the Swiss Audit Office in the Field of Audit of Privatisation and Challenges in the Discharge of their Missions in this regard

Presentation by K. Grüter

***at the ARABOSAI-EUROSAI Congress in Tunis
on 1 and 2 December 2006***

1 Introductory remarks

Switzerland is a strongly federal country with its communes and cantons having a high degree of autonomy. Both task fulfilment and the financing thereof is as far as possible decentralised. At the same time, Switzerland has no heavy industry which, in other countries, would be state-owned. The wave of privatisations swept through Switzerland at the start of the nineties in the wake of global deregulation and globalisation of the economy.

The comments below are restricted to the Confederation and the central government level. Public service companies dealing with water, effluent, energy or hospitals are to be found at the communal and cantonal levels. At the level of the Confederation, companies dealing with telecommunications, the postal service, railways, the armaments industry and air traffic control were considered.

At the beginning of the privatisation process, the Confederation did not have an overall strategy. The legal forms for the different sectors were correspondingly diverse, although a clear distinction must be made between legally independence and privatisation. In the case of becoming legally independent, a section is removed/unhinged from government administration with the aim to create more commercial scope for manoeuvre. The removed/unhinged company can remain entirely or partly in the state's ownership. Only when the shares are sold can one talk of a private company. In this way Swisscom AG, the former state telecommunications company, is still owned to 60% by the Confederation. Even the Swiss Federal Railways was turned into a joint-stock company. The Confederation is, however, still the sole shareholder. Becoming legally independent was indispensable condition to make both companies attractive for potential alliances.

2 The Confederation as a concern – the four circles model

In the case of hiving off of activities in the last few years, the government has geared this to the so-called four-circles model. In order to be able to manage the federal administration more firmly

according to the principles of a holding or a concern, it has allotted four sectors to the units assigned with mandate fulfilment: The closer a unit is to the edge in the four-dimensional model, the more intensively it is affected by the market. When the unit is situated more closely to the centre, then it is more intensively controlled in mandate fulfilment by state policies/.

The first, inner circle covers those organisational units which provide the political coordination and control services, both internal and external. These units are very closely controlled by state policies/.

In the second circle are to be found those units managed by performance mandate and global budget. In comparison to the first circle, these units have greater operational scope for manoeuvre, however, they remain units of the central federal administration, integrated in the ministry structures, they do not possess a "legal personality" (Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit = incorporated enterprise) and are not liable to render accounts. Before the start of the mandate period, state policies determine which services have to be provided by the administration unit.

The third circle is made up of institutions under public law, which are fully owned by the Confederation. The majority of them have a legally independent status and have their own management bodies and are liable to render accounts. The autonomy and area of responsibility of the institutions and firms in the third circle are defined in an organisational act.

Finally in the fourth circle are to be found the semi-private enterprises, which carry out federal tasks and in which the Confederation has a stake. The enterprises in the fourth circle all have their own legal personality (incorporated enterprises), and are governed in their task fulfilment primarily by competition and in principle allow private involvement due to their form as a joint-stock company.

3 Auditing authority of the SFAO

The auditing authority of the SFAO is extensive. Parliament has only three legally anchored exceptions: the central bank, the state broadcasting body and the National Accident Insurance Fund. In the case of the first two, it is to prevent politics being able to influence the independent monetary policy or media freedom via the audit reports of the SFAO. The National Accident Insurance Fund is not financed via taxes but with contributions from employers and employees. The Federal Audit Office Act requires that the recipients of compensation and financial aid and all organisations of every legal form, to which the performance of public tasks have been entrusted, are subject to financial control. In addition companies in whose capital the Confederation participates with over 50% come within the scope of this Act. Finally the Act specifies that the SFAO will also exercise financial control where, in accordance with legal provisions or regulations, a system of internal control has already been set up. This can be as far problematic as it is not always possible to make a clear distinction between the task of the external audit company and the authority of the financial supervision. Provided that the SFAO was entrusted with the mandate of the audit body, there are no problems. However, if an auditing company was entrusted with this mandate, there are coordination and demarcation problems between the auditing company and the SFAO as the supervisory authority.

31 Audits of administration units governed by performance mandate (second circle)

The administration units of the second circle belong to the same accounting circle as the ministerial administration. The auditing authority of the SFAO is correspondingly comprehensive. The SFAO acts in an advisory capacity already when formulating the performance mandate. It sees that the goals are clearly defined and quantified, that the indicator system is logical and informative and that the necessary control instruments such as expanded cost and management accounting are in place.

The SFAO examines whether the criteria of compliance with regulations and legality as well as economy and effectiveness are being followed. It also assesses whether the politically established goals/policies have been effectively and efficiently achieved. With this assessment, the approach to auditing is also changing. Increasingly the emphasis is on performance audits. The SFAO had to reroute its resources in good time. By means of professional staff recruitment and targeted further education measures, the SFAO has succeeded in acquiring the necessary skills.

32 Audits of institutions and joint-stock companies (third and fourth circles)

Becoming legally independent or hiving off is a necessary requirement of privatisation. For sectors which lend themselves to privatisation, the Confederation has chosen the legal form of the joint-stock company. The Confederation has created legal entities in the form of institutions, for the sectors which are not intended to be privatised, e.g. the universities. It is a principle that the SFAO participates in this process as an independent auditor. In this way it examines the list of opening balances and evaluates the adequacy of the assessment of the assets and the liabilities such as property, provisions and capital resources.

Normally institutions and joint-stock companies have a statutory auditing body which ratifies the annual accounts according to the criteria of regularity and legality. The auditing body may be the SFAO but it is not compulsory. Whatever the situation looks like, the SFAO has the authority to carry out special audits. The precondition for this, however, is that the enterprise must fulfil one of the following criteria:

- It received subsidies from the Confederation
- It performs public tasks
- The Confederation has more than a 50 per cent share in their capital.

If an enterprise is fully privatised, in other words, the state has no longer a share in its capital, no tax payer's money is utilised and in addition the enterprise does not perform a public task, the SFAO no longer has auditing authority.

Special audits in enterprises which are subsidised by the Confederation are the easiest to carry out, e.g. the Swiss Federal Railways (SBB) are an independent joint-stock company. However, the infrastructure and regional operations are financed with tax payer's money. The SFAO can carry out audits in these sectors without any difficulty. It has comprehensive powers and access to the required information and documents.

Audits in joint-stock companies, where the Confederation has more than a 50 per cent share in the capital, are more of a problem. In the Federal Audit Office Act, the legislator has laid down a provision which is subject to interpretation. The SFAO can only carry out an audit after having consulted the company's board. Experts are in disagreement as to whether consulting means approval or not. So as not to show preference to the Confederation as the majority shareholder

compared to the minority shareholders, the SFAO must submit the report simultaneously to the parliamentary Supervisory Commission and the board for the attention of the shareholders.

5 Experience and difficulties

Below and by way of example, three audits are mentioned which the SFAO carried out in legally independent and partially privatised companies.

51 Swisscom

Swisscom is the biggest telecommunication company in Switzerland in the form of a joint-stock company. The Confederation still owns more than a 60 per cent share of the capital stock. The stocks are listed on the Zurich and New York stock exchanges.

In 1999, Swisscom purchased a majority stake in Debitel, a Germany company in the mobile telecommunications sector. After initial expectations were not realised, Swisscom sold its share in 2004 with high losses. The political world was alarmed and posed the question, whether the authority and processes in the company as well as in the ministry responsible had been observed. The SFAO was instructed to carry out a corresponding investigation. In view of the unclear legal situation, the SFAO was able to reach the following agreement with Swisscom. The in-house processes were to be examined by internal and external (an auditing company with an international reputation) auditors. The mandate was assigned by the SFAO, which also assisted with the investigation. The SFAO itself examined the processes in the ministry and drew up the final report. In spite of the difficult initial situation, the analysis was able to be successfully completed.

52 Swiss Federal Railways (SBB)

The SBB is a joint-stock company that is completely owned by the Swiss Confederation. An auditing company acts as the statutory auditing body. The SFAO carries out financial supervisory audits in the subsidies sector. The SBB receive extensive subsidies for infrastructure and unprofitable regional operations. In the carriage of goods and long-distance passenger traffic it has to operate commercially. The SFAO carries out two to three audits per year, normally without any problems. However, discussion may arise over the demarcation between the subsidised and commercial sectors. It is important for the SFAO that it can also audit these interfaces. Only this way it can be ascertained if cross-subsidisation/silent subsidies is/are occurring. Up to now, the SFAO was able to conduct its audits as planned and based on risk analysis. In the case of uncertainties, a clarifying discussion between the management of the SBB and the SFAO was sufficient.

53 Aerospace Defence Technology (RUAG)

RUAG is a company with various armaments undertakings and the legal form of a joint-stock company. It is majority-owned by the Confederation. Here as well an auditing company carried out the mandate of external auditing. In the case of armaments procurements, the SFAO can carry out a price audit if there is no competition.

When the armaments firms were hived off from the administration, the new enterprise was funded with corresponding share capital. In addition, the establishment of provisions was approved. The SFAO at that time evaluated their appropriateness. During price auditing, the SFAO found that

price calculation contained a surcharge for retirement which was already covered by the provisions previously mentioned. In other words, the armaments undertakings were demanding a surcharge which had already been covered in the opening balances. The SFAO thus requested from the Ministry of Defence that the contracts be renegotiated and demanded a price reduction. In the meantime, a lower price has been agreed upon.

6 Topics

The wave of achieving legal independence and partial privatisations occurred in the nineties with no clear strategy and concept. Various legal forms were chosen. The role of the Confederation's representative on the board was unclear. The Finance Ministry has now drawn up a report on the principles of corporate governance. By means of the report, the government has created uniform principles for controlling the Confederation's organisations and directs it at the special situation of the outsourced tasks. Individually the report answers these questions,

- Which federal tasks lend themselves to outsourcing?
- In which way the organisations assigned with performing tasks should be legally structured and how they should be managed and
- How the Confederation could be organised internally in looking after its own interests.

The SFAO contributed in an advisory capacity in this work. The most important topics are as follows:

- For independent units which perform tasks for the Confederation, in principle the public law organisational form of the independent institution should be envisaged. The private law joint-stock company is only then appropriate if services are to be provided for the majority in competitive trading and when third parties can take a share in the enterprise.
- Independent units have streamlined structures and have clear rules relating to authority between bodies. The personnel of these are independent of each other.
- In the case of institutions, the government selects the board as well as the external auditor. It draws up a specification, which defines the requirements for appropriate and professional decision-making.
- Appointment, auditing responsibility and addressees of the reporting of external auditing bodies of institutions determined in accordance with company law.
- Independent units, which mainly carry out their activities in the market and within the scope of private law, and their bodies and employees are liable exclusively in accordance with private law. The Confederation should only in exceptional circumstances enter into company specific liabilities.
- The Confederation manages the independent unit as an owner at the strategic level with superordinate and medium-term goals.
- The annual report, the audit report of the external auditing body and the reports of the SFAO on special audits have to be submitted to the government for it to carry out its control function concerning institutions.



Die Kompetenzen und der Aufgabenbereich der Eidg. Finanzkontrolle bei Privatisierungen und die Schwierigkeiten bei der Durchführung von Kontrollen

Präsentation von Kurt Grüter, Direktor Eidg. Finanzkontrolle, Schweiz
anlässlich der Arabosai-Eurosai-Konferenz in Tunis
vom 1. und 2. Dezember 2006



Inhalt

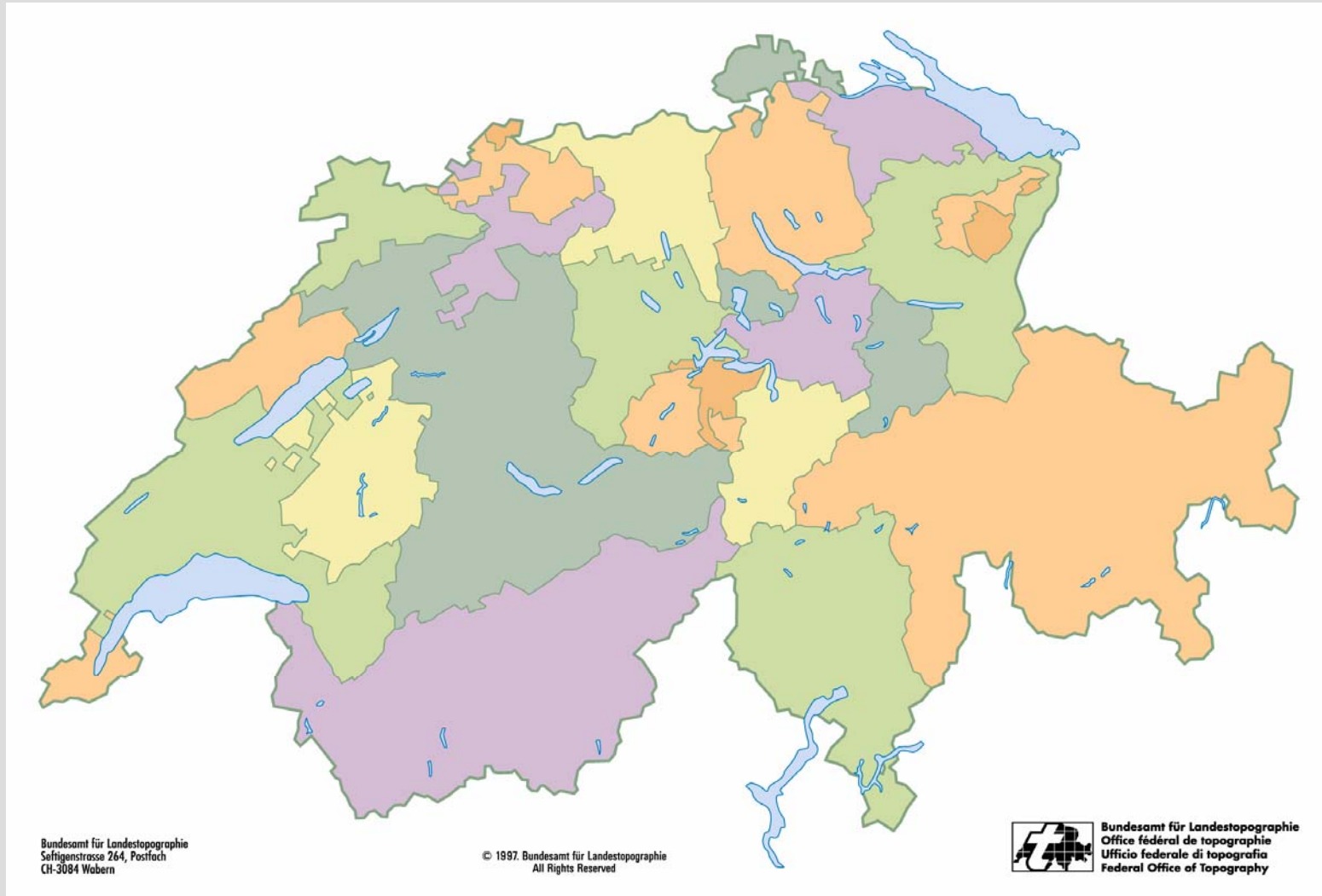
- Ausgangslage in der Schweiz
- Prüfkompetenzen und Kernaufgaben der Eidg. Finanzkontrolle
- Erfahrungen der Eidg. Finanzkontrolle
- Einige Thesen



FJH FO | TTUD I FGD BO [LP O USP MF
D P O USÖ MF GBE #SBME FT IGD BO D FT
D P O USP MMP GFE FSBMF IE FMMF IGD BO [F
D P O USP MMB GFE FSBMB EB IGD BO [BT

Ausgangslage in der Schweiz

Die Schweiz – ein föderalistisches Land



Ausgangslage in der Schweiz

Die grossen Bundesunternehmen: Swisscom



Swisscom ist die Nummer 1 in der Schweiz

Mit einem Umsatz von 3,1 Milliarden Euro im ersten Halbjahr 2006 und 16'739 Vollzeitstellen ist die Swisscom-Gruppe das führende Telekom-Unternehmen in der Schweiz. Swisscom ist landesweit präsent mit allen Dienstleistungen und Produkten für die mobile, die netzgebundene und die IP-basierte Sprach- und Datenkommunikation.

Kennzahlen - in Millionen Euro

<u>Swisscom-Gruppe</u>	<u>2005</u>	<u>2004</u>
■ Nettoumsatz	6 279	6 488
■ Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen	2 691	2 831
■ Reingewinn	1 514	1 257
■ Personalbestand	Anzahl 16 088	15 477

Ausgangslage in der Schweiz

Die grossen Bundesunternehmen: SBB



Die grösste Reise- und Transportfirma der Schweiz

Über 253 Millionen Fahrgäste und rund 58 Millionen Tonnen Güter sind jedes Jahr mit der SBB unterwegs. Dabei ist ihr Streckennetz mit 3000 Kilometern Länge eigentlich bescheiden, gemessen an den 24'500 Kilometern des gesamten öffentlichen Verkehrsnetzes der Schweiz. Ganz im Gegensatz dazu stehen die Leistungen: Die Züge der SBB leisten 87 Prozent der gefahrenen Personenkilometer und gegen 90 Prozent der Tonnenkilometer im Güterverkehr.

An beinahe 800 Bahnhöfen halten die Züge im Stunden- oder Halbstundentakt. Zwei Drittel des gesamten Transitgüterverkehrs transportiert die Bahn durch die Schweizer Alpen.

Kennzahlen – in Millionen Euro

Finanzen	2005	2004
■ Betriebsertrag	4 573	4 522
■ Betriebsergebnis	12	162
■ Konzernergebnis	107	28
■ Personalbestand	Anzahl 28 330	28 351



Ausgangslage in der Schweiz

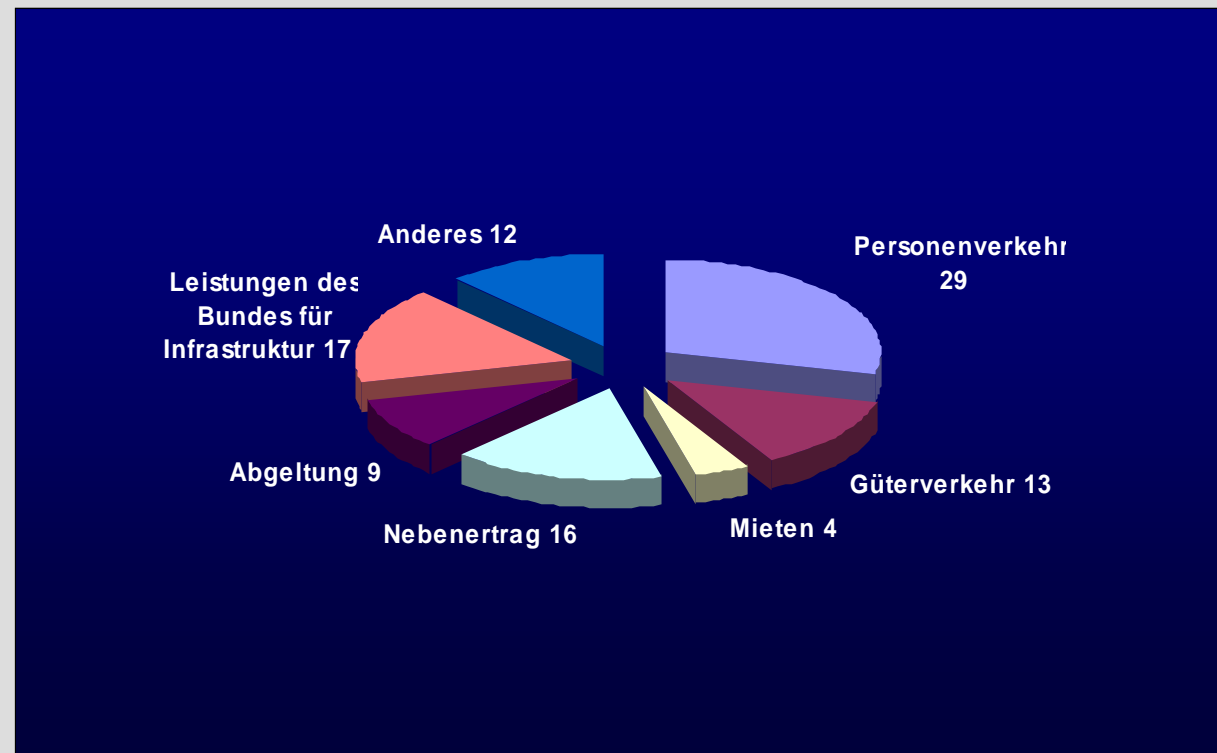
Die grossen Bundesunternehmen: SBB



Der SBB-Franken 2005

Ertrag: Woher er kommt

(in Rappen)





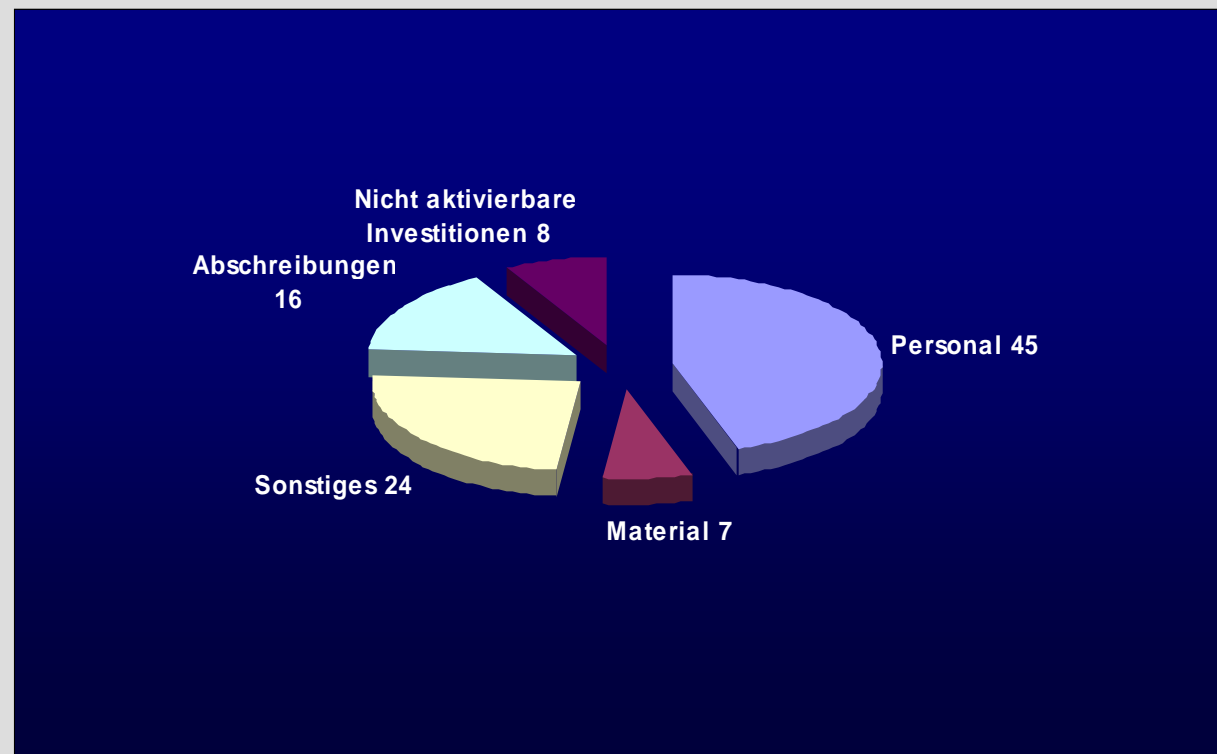
Ausgangslage in der Schweiz

Die grossen Bundesunternehmen: SBB



Der SBB-Franken 2005

Aufwand: Wohin er geht (in Rappen)



Ausgangslage in der Schweiz

Die grossen Bundesunternehmen: Die Post



Ein öffentlich-rechtliches Unternehmen

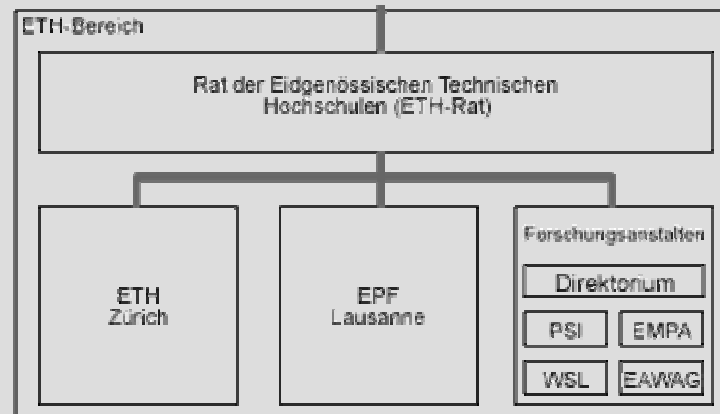
Die Schweizerische Post ist die zweitgrösste Arbeitgeberin des Landes und ein öffentlich-rechtliches Unternehmen im Besitz der Eidgenossenschaft. Sie hat vom Parlament den Auftrag erhalten, Bevölkerung und Wirtschaft mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs zu versorgen. Sie soll die postalische Grundversorgung sicherstellen, einen angemessenen Ertrag erzielen und den Unternehmenswert steigern. Zudem erwartet der Bundesrat, dass die Post eine fortschrittliche und sozial verantwortliche Personalpolitik betreibt.

Kennzahlen – in Millionen Euro

<u>Konzern</u>	<u>2005</u>	<u>2004</u>
■ Betriebsertrag	4 838	4 741
■ Betriebsergebnis	519	535
■ Konzerngewinn	523	535
■ Bilanzsumme	32 342	30 245
■ Personalbestand	Anzahl 41 073	42 284

Ausgangslage in der Schweiz

Die grossen Bundesunternehmen: Die Eidg. Techn. Hochschulen



Für die Finanzierung der Institutionen und Organe des ETH-Bereiches wird in den Jahren 2004 - 2007 ein Zahlungsrahmen von 5052 Millionen Euro bewilligt. Diese Mittel werden auf folgende Jahrestanchen aufgeteilt:

	2004	2005	2006	2007	2004 - 2007
Bundesbeitrag (in Mio. Euro)	1 190 + 4,0 %	1 230 + 3,4 %	1 294 + 5,1 %	1 338 + 3,4 %	5 052 Ø + 4,0 %

Ausgangslage Schweiz

Die grossen Bundesunternehmen: RUAG



Der Technologiekonzern RUAG

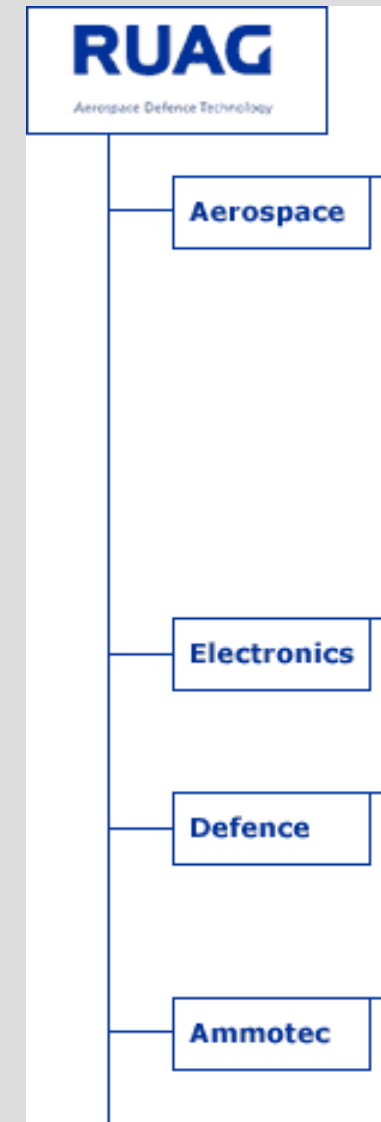
RUAG ist ein führender Lieferant und Integrator von Systemen und Komponenten für die zivile und militärische Luft- und Raumfahrt. Schwerpunkte liegen im Strukturbau, in der Instandhaltung und in der Ausrüstung von Flugzeugen und Hubschraubern.

Ausgangslage Schweiz

Die grossen Bundesunternehmen: RUAG

Kennzahlen – in Millionen Euro

		2005	2004
■ Nettoumsatz		770	775
■ Reingewinn / Verlust		-12	19
■ Personalbestand	Anzahl	5 640	5 557





Ausgangslage in der Schweiz

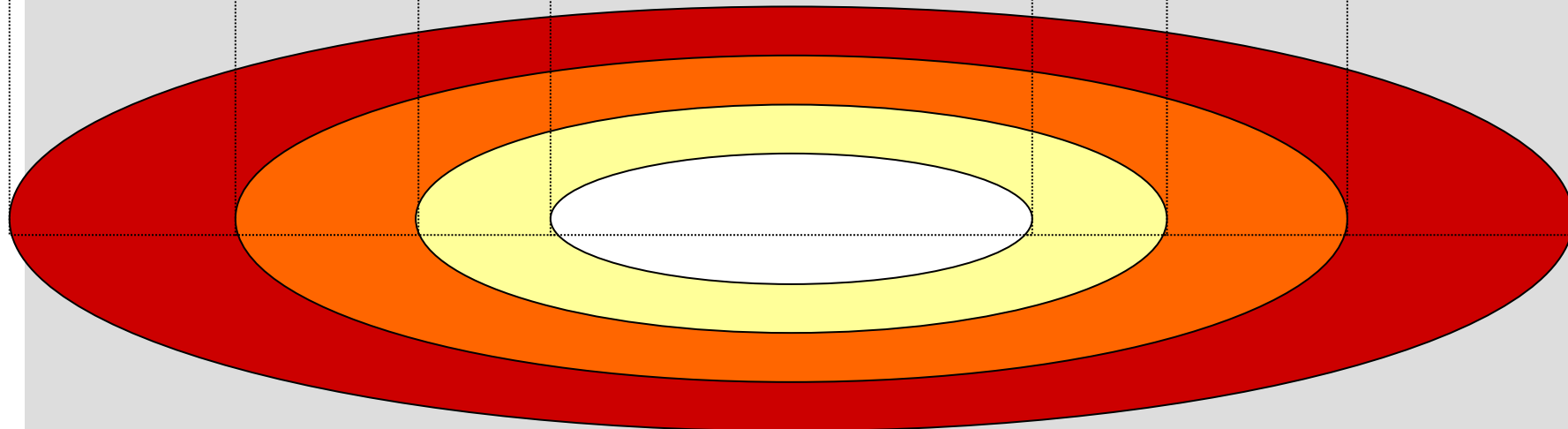
Das 4-Kreise-Modell

Privat-rechtliche Unternehmen

Öffentlich-rechtliche Anstalten

FLAG-Ämter

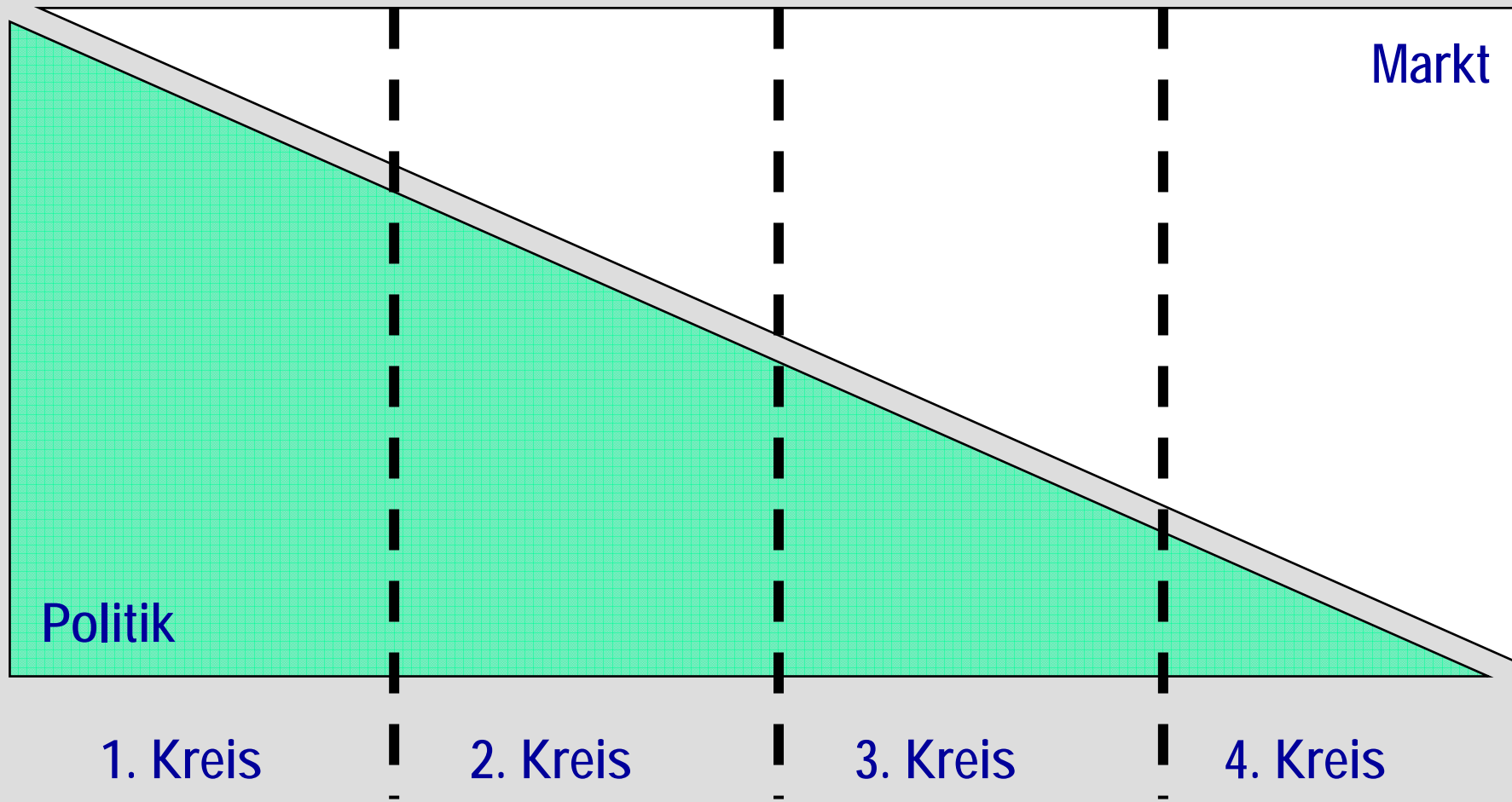
Allg. Bundesverwaltung





Ausgangslage in der Schweiz

Politik und Markt





Prüfkompetenzen und Kernaufgaben der Eidg. Finanzkontrolle

Die Prüfkompetenzen der EFK sind umfassend

- Bundesverwaltung, Parlamentsverwaltung, Bundesgericht
- Empfänger von Subventionen
- Organisationen jeglicher Rechtsform, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen
- Unternehmen, an deren Kapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist

Die EFK übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo eine eigene Kontrollstelle eingerichtet ist.

Prüfkompetenzen und Kernaufgaben der Eidg. Finanzkontrolle

Finanzaufsicht und Abschlussprüfungen





Prüfkompetenzen und Kernaufgaben der Eidg. Finanzkontrolle

New Public Management

- Von der Input- zur Outputsteuerung
- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung erfordert neuen Prüfansatz
- Im Vordergrund stehen Wirkungsprüfungen



Prüfkompetenzen und Kernaufgaben der Eidg. Finanzkontrolle

Anstalten und Unternehmen

- Beratende Mitwirkung bei Leistungsauftrag, z.B. sind die Voraussetzungen vorhanden, die Leistungsindikatoren vollständig und prüfbar
- Beurteilung der Eröffnungsbilanz, z.B. Bewertung der Aktiven und der Rückstellungen
- Abschlussprüfung, sofern gesetzlich vorgesehen
- Finanzaufsicht, sofern Subventionen fließen, eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird oder der Bund mehr als 50 Prozent am Aktienkapital hält



Prüfkompetenzen und Kernaufgaben der Eidg. Finanzkontrolle

Artikel 8, Absatz 1bis FKG

1bis Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt ihre Prüfungen bei Unternehmungen nach Absatz 1, Buchstabe e in Absprache mit deren Verwaltungsrat durch. Sie kann die interne und externe Revision beiziehen. Sie stellt ihren Bericht dem Verwaltungsrat zuhanden der Generalversammlung zu und orientiert gleichzeitig den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.



Erfahrungen der Eidg. Finanzkontrolle

Beispiel Swisscom

- Swisscom ist eine Aktiengesellschaft und an der Börse kotiert
- Eine Treuhandfirma fungiert als statutarische Revisionsstelle
- Swisscom kaufte aus strategischen Gründen eine Unternehmung und verkaufte sie nach fünf Jahren mit hohem Verlust
- Die EFK prüfte, ob Kauf und Verkauf richtig abgewickelt wurden und die Kompetenzen eingehalten wurden
- Prüfung war schwierig, weil die gesetzliche Grundlage unklar ist
- Kompromiss: interne Abläufe durch Externe, welche durch EFK beauftragt wurde

Fazit: Klare gesetzliche Grundlagen schaffen.



Erfahrungen der Eidg. Finanzkontrolle

Beispiel Bundesbahnen (SBB)

- Die SBB sind eine Aktiengesellschaft und erhalten umfangreiche Subventionen
- Eine Treuhandfirma fungiert als statutarische Revisionsstelle
- Die EFK prüfte die Eröffnungsbilanz
- Die EFK führt jährlich eine bis zwei Finanzaufsichtsprüfungen durch
- Probleme entstehen bei der Abgrenzung zwischen subventioniertem und kommerziellen Bereich
- Prüfungen sind wichtig, um sicherzustellen, dass keine Quersubventionen fließen

Fazit: Lösung mit Leistungsauftrag hat sich bewährt.

Erfahrungen der Eidg. Finanzkontrolle

Beispiel RUAG

- Die RUAG ist eine Aktiengesellschaft und ist Lieferant von Rüstungsmaterial
- Eine Treuhandfirma fungiert als statutarische Revisionsstelle
- Die EFK führt Preisprüfungen durch, wenn kein Wettbewerb besteht
- Bei der Privatisierung prüfte die EFK die Angemessenheit der Reserven und Rückstellungen
- Die EFK stellte bei Preisprüfungen fest, dass die RUAG Preiszuschläge für Pensionierungen geltend machte, obwohl diese bereits mit den Rückstellungen abgegolten wurden

Fazit: Preisprüfungen sind auch bei privatisierten Unternehmen gesetzlich und vertraglich klar zu regeln.

Einige Thesen (1)

- Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Aktiengesellschaft ist nur dann geeignet, wenn die Leistungen mehrheitlich im Wettbewerb erbracht werden und sich Dritte an der Unternehmung beteiligen können.
- Verselbständigte Einheiten verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen. Diese sind voneinander personell unabhängig.
- Bei Anstalten wählt die Regierung den Verwaltungsrat sowie die externe Revisionsstelle. Sie erstellt ein Anforderungsprofil, das für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen definiert.



Einige Thesen (2)

- Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich nach dem Aktienrecht.
- Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechts ausüben, beziehungsweise ihre Organe und Mitarbeitenden haften ausschliesslich nach privatem Recht. Der Bund soll nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen eingehen.
- Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben.
- Bei Anstalten werden der Regierung zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion der Geschäftsbericht, der Prüfbericht der externen Revisionsstelle sowie die Berichte der EFK über Sonderprüfungen unterbreitet.