



Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle für das Jahr 2015

Mit den Geprüften pflegt die Finanzkontrolle einen Kontakt im Rahmen der Prüfaufträge. Der Dialog und der offene Austausch von Informationen sind eine wesentliche Grundlage für die Zusammenarbeit.

(Auszug aus der Strategie der Finanzkontrolle)

1. Grundlagen

Art. 96 Abs. 4 der Kantonsverfassung hält als Grundsatz fest, dass verwaltungsunabhängige Kontrollorgane prüfen, ob der Finanzhaushalt gesetzmässig geführt wird. Das auf den 1. Januar 2014 in Kraft getretene Finanzhaushaltsgesetz (FHG, bGS 612.0) trägt dem Rechnung mit einer selbständigen Behörde, der Finanzkontrolle (FK), die in ihrer Tätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet ist. Die Finanzkontrolle ist das verwaltungsunabhängige Fachorgan für die Finanzaufsicht des Kantons. Sie steht in dieser Funktion auch dem Kantonsrat zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht zur Verfügung. Nach Art. 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) kann die Finanzkontrolle von der Finanzkommission beigezogen werden zur Prüfung des gesamten Finanzhaushalts und der staatlichen Anstalten. Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit dürfen der Finanzkontrolle dagegen keine Vollzugsaufgaben übertragen werden; die Finanzkontrolle ist also sachlich und personell von der Exekutive vollständig getrennt und kann nicht durch diese geführt oder beauftragt werden.

Zweck und Aufgaben der Finanzkontrolle sind in Art. 38 ff. FHG beschrieben. Die Finanzkontrolle prüft die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und die Einhaltung der Vorgaben für die Rechnungslegung, die Gesetzmässigkeit und die Einhaltung der Grundsätze des Finanzhaushaltes, wie namentlich Haushaltsgleichgewicht, Schuldenbegrenzung, Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die aktuellen Prüfungen der Finanzkontrolle basieren auf einem Fünfjahresplan, der sämtliche Departemente, Organisationseinheiten, staatlichen Anstalten und selbständigen öffentlichen Institutionen umfasst. Auf der Basis einer ersten Einschätzung wird eine Risikobeurteilung vorgenommen und Prüft Themen konkretisiert. Die Grundlagen der Planung werden jährlich überprüft und ergänzt. Daraus ergibt sich die Jahresplanung der Finanzkontrolle, die jeweils dem Regierungsrat und der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht wird.

Im Rahmen der Prüfaufträge pflegt die Finanzkontrolle den direkten Kontakt mit den geprüften Stellen. Der Ablauf der Prüfung ist in Diagrammen dokumentiert, formelle Besprechungen sind festgehalten. Der offene Dialog und der Austausch von Informationen und Feststellungen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen und für qualitativ gute Prüfberichte.

Die Prüfberichte werden nach Art. 43 FHG erstellt. Dabei kann es sich um eine jährliche Revision (Abschlussrevision) oder eine Einzelprüfung im Audit Turnus handeln. Die geprüfte Organisationseinheit und das jeweilige Aufsichtsorgan werden mit den Prüfberichten bedient.

Die Finanzkontrolle ist befugt, neben dem gesetzlich vorgegebenen Prüfauftrag auch Revisionsmandate von öffentlichen Institutionen wahrzunehmen. Sie verfügt über die Zulassung der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisorin und ist im Handelsregister eingetragen.



Nach Art. 41 FHG erstattet die Finanzkontrolle dem Kantonsrat jährlich Bericht. Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht kommt die Finanzkontrolle dieser gesetzlichen Pflicht zur jährlichen Rechenschaftslegung nach.

2. Personelle Besetzung

Die geplante Besetzung mit zwei Vollzeitstellen wurde umgesetzt.

3. Prüfplanung

Mit der Vornahme einer ersten Risikobeurteilung und der Erarbeitung einer Mehrjahresplanung wurde auch die Jahresplanung 2015 erstellt. Die Planung unterscheidet grundsätzlich zwischen Abschlussrevision mit einem entsprechenden Bezug zur Jahresrechnung und dem Audit Turnus, der eine thematisch beschränkte Einzelprüfung umfasst und auf die interne Revision ausgerichtet ist. Über die Prüfungsergebnisse werden die geprüften Organisationseinheiten ausführlich informiert.

4. Abschlussrevision

Staatsrechnung 2014 (Kant. Verwaltung inkl. Gerichtsbehörden, Stiftungen und Fonds der Staatsrechnung)

Auf der Grundlage der detaillierten Prüfungsplanung sind die Ziele, Themen und Schwerpunkte für die Prüfung der Jahresrechnung festgelegt worden. Die Auswahl von Prüfungshandlungen und die Prüfung von Geschäftsfällen erfolgte nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit und beruhte auf einer Risikoeinschätzung der Prüfer. Massgebliche Gesichtspunkte für die Prüfung von Bilanz und Erfolgsrechnung waren Vollständigkeit, Vorhandensein, Richtigkeit, Abgrenzungen, Bewertungen, Rechte und Verpflichtungen, Kontozuordnung, Ausweis sowie die Regeln des Harmonisierten Rechnungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2). In der Erfolgsrechnung sind insbesondere Löhne, Aufwendungen, Beiträge (Aufwand), Erträge aus Beiträgen, Steuereinnahmen, Finanzausgleich und übrige Beiträge geprüft worden. Die Umstellung auf das weiterentwickelte harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) erforderte einen Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2014 mit entsprechenden Neubewertungen und einer Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften FHG, dem Fachbehelf Rechnungslegung und den Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2).

Die Beurteilung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2014 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen entspricht. Der Bericht der Finanzkontrolle über die Revision der Jahresrechnung wird im Bericht des Regierungsrates zur Staatsrechnung 2014 wiedergegeben. Im Management-Letter für den Regierungsrat sind mehrere Empfehlungen aufgeführt, die mehrheitlich die Umsetzung von HRM2 betreffen.

Landwirtschaftliche Kreditkasse und forstliche Investitionskredite

Die Prüfungen in der Bilanz waren auf Bestand, Vollständigkeit und richtige Bewertung im Rahmen der Rechnungslegung nach HRM2 bzw. FHG ausgerichtet. In der Erfolgsrechnung wurden analytische Prüfungen vorgenommen.



Die Prüfung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2014 abgeschlossene Rechnungsjahr in allen wesentlichen Belangen, mit Ausnahme der Darstellung der Jahresrechnung nach HRM2, in Übereinstimmung mit den massgebenden Gesetzen und Verordnungen ist.

5. Prüfungen im Audit Turnus

Die Finanzkontrolle hat im Audit Turnus zahlreiche Einzelprüfungen vorgenommen. Die folgende Berichterstattung beschränkt sich auf Prüfungen von allgemeinem Interesse.

Prozess der Entlöhnung von Lehrpersonen im Berufsbildungszentrum Herisau

Geprüft wurde, ob die Prozesse der Entlöhnung den geltenden Bestimmungen entsprechen. Die Prüfung reichte von der erstmaligen Besoldungseinstufung über die Stufenanstiege bis hin zur effektiven Auszahlung. Das Vorgehen entspricht nach den Feststellungen der Finanzkontrolle Gesetz und Verordnung. Eine Empfehlung wurde hinsichtlich der Entschädigung von Stellvertretungen gemacht.

Prozess der Verrechnung von Schulgeldern im Berufsbildungszentrum Herisau

Geprüft wurde, ob die Verrechnung nach Berufsfachschulvereinbarung mit Anwendung des zutreffenden Tarifs an den richtigen Kanton erfolgt und ob alle entsprechenden Schüler erfasst werden. Die Feststellungen ergaben eine ausreichende Kontrolle und eine nachvollziehbare Abwicklung.

Direktzahlungen Landwirtschaft, Korrektheit und Durchgängigkeit der Prozesse

Geprüft wurde, ob die Geschäftsprozesse zweckmässig sind und ob ausreichende Kontrollen implementiert sind, ob Sicherheitsmassnahmen umgesetzt wurden, ob die korrekte Datenübertragung an den Bund sichergestellt und ob eine kontrollierte Anwendungsentwicklung vorliegt und eingehalten wird. Die Umsetzung der Agrarpolitik 2014-2017 gestaltete sich äusserst anspruchsvoll und stand unter hohem Zeitdruck. Die Finanzkontrolle gab diverse Empfehlungen ab. Sie betrafen die Erstellung eines Berechtigungskonzeptes, die Einschränkung des Zugriffs auf die Datenbank, die formell ausreichende Auftragsvergabe an den Software-Lieferanten und die Organisationsform innerhalb des Agricola-Pools.

Prüfung nach Art. 104a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG)

Die Finanzkontrolle prüfte als unabhängiges kantonales Finanzaufsichtsorgan im Sinne von Art. 104a DBG die Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung und Ablieferung der direkten Bundessteuer der noch nicht abgeschlossenen Steuerjahre an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV). Nicht Prüfungsgegenstand war der Veranlagungsprozess. Die Aufbereitung der Daten für die Meldung an die ESTV wird mit dem Einsatz einer neuen Steuer-Software verbessert werden können. Die Organisation ist zweckmässig und die Funktionentrennung gewährleistet. Die Abrechnung über Steuern und Bussen an den Bund ist für das Prüforgan nachvollziehbar.

Prüfen des Betriebskostenbeitrages (Schulkosten) an die Gemeinden

Geprüft wurde, ob die Grundlagen für die Berechnung des Betriebskostenbeitrages korrekt erhoben und plausibilisiert werden, ferner ob die Verrechnung vollständig ist und die Verbuchung und Abgrenzung korrekt erfolgen. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass Gesetz und Verordnung eingehalten werden und ausreichende Kontrollen vorliegen.



Prüfen der Entschädigungen von Gemeinden für Sonderschulen

Überprüft wurde die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen für die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten von Sonder-, Begabten-, Sport- und Spitalschülern. Dabei stand im Mittelpunkt die Datenbasis und die vollständige Verrechnung. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Umsetzung nach Gesetz erfolgt und kontrolliert abläuft. Es wurde eine Empfehlung bezüglich Spitalschüler gemacht.

Beiträge an Dritte für Sonderschulen

Die Prüfung umfasste die rechtlichen Grundlagen als auch die Betriebsbewilligungen, Leistungsvereinbarungen und Abrechnungsmethoden mit den Sonderschulen. Nachvollzogen wurden die Abrechnungen mit deren Datenbasis und die Verbuchung in der Staatsrechnung. Die Bearbeitung erfolgt mit ausreichenden Kontrollen. Die gemachten Empfehlungen beziehen sich auf die Aufsicht und gesetzliche Anpassungen.

Umsetzung des Energiegesetzes durch das Amt für Umwelt

Die Umsetzung des vom Kantonsrat genehmigten Energie Konzeptes und der entsprechenden Förderprogramme wurde auf Nachvollziehbarkeit überprüft. Untersucht wurde die Behandlung von Gesuchen und die Auszahlung von Förderleistungen. Die Finanzkontrolle konnte eine vollständige Umsetzung mit ausreichenden Kontrollen feststellen. Die gemachten Empfehlungen zielen auf Verbesserungen in der Zuständigkeit und in der Abwicklung der Massnahmen.

Umsetzung der Spitalplanung ab 1.01.2012

Es wurden die Planungsgrundlagen für die stationäre Behandlung akuter Krankheiten und der stationären Durchführung von Massnahmen der medizinischen Rehabilitation sowie der Strukturbericht mit der Versorgungsstruktur eingesehen. Die Bewerbung und Evaluation der Spitäler wurde nachvollzogen. Die Spitallisten „Akutsomatik“ und „Rehabilitation“ mit Leistungsgruppen sowie die Koordination der Planung mit anderen Kantonen wurde beurteilt. Dieser Prozess wurde für die stationäre Behandlung in der Psychiatrie zwei Jahre später durchgeführt. Es erfolgten diesbezüglich die gleichen Prüfhandlungen. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Spitalplanung fundiert, gesetzeskonform und mit allen erforderlichen Elementen geführt wird. Die Koordination mit anderen Kantonen ist gewährleistet. Zweckmässigerweise wird auf Planungshilfsmittel grösserer Kantone abgestützt.

Kantonsbeitrag an Akutpsychiatrie PZA

Prüfgegenstand war die Verrechnung der Leistungen des Psychiatrischen Zentrum Appenzell Ausserrhoden (PZA) an den Kanton nach einschlägigen Grundlagen (wie Gesundheitsgesetz, Spitalverbundgesetz und Krankenversicherungsgesetz). Der betrachtete Zeitraum mit den Jahren 2012-2015 beinhaltete die ersten beiden Jahre mit einem Globalkredit und die folgenden Jahre mit effektiven Leistungsabrechnungen. In der Vorbereitungszeit der Verselbständigung des SVAR bis Ende 2011, wurden die vielen unterschiedlichen Bereiche PZA nicht ausreichend analysiert, nicht versucht diese transparent darzustellen und mögliche neue organisatorische Lösungen anzugehen. Darum wurde unter der Bezeichnung Akutpsychiatrie PZA, verschiedene Bereiche über einen sogenannten Globalkredit abgegolten, ohne eine Aufteilung der Kosten nach Kostenstellen. Ab dem 1.01.2014 erfolgte für die stationäre Psychiatrie die effektive Leistungsabrechnung pro Person und Tag an den Kanton. Dies hatte auch zur Folge, dass die Miete PZA an den SVAR in Rechnung gestellt werden musste. Für die weiteren Bereiche wurde nach Vorliegen einer Deckungsbeitragsrechnung im Sommer 2015 vom Regierungsrat Beiträge an ungedeckte Kosten und ausserordentliche Betriebskosten gesprochen.

Die Finanzkontrolle hat die Empfehlungen gemacht, eine Analyse der heutigen Organisation und Prozesse des PZA zu machen, um die Leistungserbringung zu verbessern und in den Betrieben, wo noch nicht vorhanden,



Leistungsaufträge zu erstellen. Die Aufwendungen im Voranschlag/Staatsrechnung sollen nach Betrieben transparent ausgewiesen werden. Beanstandet wurde ein ausserordentlicher Betriebskostenbeitrag für stationäre und ambulante Psychiatrie, den der Regierungsrat beschlossen hat. Der Regierungsrat hat den Prüfbericht an seiner Sitzung vom 1.12.2015 zur Kenntnis genommen. Nach einem erläuternden Gespräch mit den involvierten Stellen im Februar 2016, ist eine Stellungnahme des Regierungsrates zu den Beanstandungen für März 2016 in Aussicht gestellt.

Beiträge an Dritte und Kantone aus dem Kulturfonds

Die Finanzkontrolle prüfte die Behandlung von Gesuchen, Leistungsvereinbarungen mit Einbezug der Grundlagen und Bestimmungen für die Entscheidungsfindung, sowie die Kontrolle über das Einhalten der Bedingungen bei Unterstützungen und wie Rückmeldungen über Veranstaltungen zusammengetragen werden. Die Prüfer haben die Entwicklung der Aufwendungen und die Alimentierung des Kulturfonds der letzten Jahre aufgezeigt und kommentiert. Es wurde festgestellt, dass die Abwicklung korrekt und ausreichend dokumentiert abläuft. Zwei Empfehlungen zu möglichen Gesetzesanpassungen wurden gemacht.

Liegenschaftenertrag im Verwaltungs- und Finanzvermögen

Geprüft wurde, ob die Rechnungsstellung der Mieten vollständig ist und ob ausreichende Kontrollen vorhanden sind. Im Weiteren wurde die interne Verrechnung (Grundlagen und Berechnung) bzw. die direkte Weiterverrechnung untersucht und beurteilt und ob die Kostenwahrheit gewährleistet wird. Die Prozesse werden mit ausreichenden Kontrollen durchgeführt. Es wurden Empfehlungen abgegeben, die Abwicklung effizienter zu gestalten.

Prämienverbilligung Krankenversicherung

Untersucht wurde, wie sich die Ausgaben des Kantons für Prämienverbilligungen in den letzten Jahren entwickelt haben, welche Begründungen aus Abweichungsanalysen resultierten und mit welchen Massnahmen versucht wurde, das Ausgabenwachstum einzudämmen. Dabei wurde festgestellt, dass mit den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen der Handlungsspielraum eng ist. Eine Gesetzesrevision ist im Gange.

Entschädigung an Kantone und Konkordate für den Besuch Studierender an Hochschulen

Geprüft wurde, ob die zugestellten Rechnungen mit den Beiträgen für die Studierenden den Erlassen und Vereinbarungen entsprechen und welche Kontrollen zur korrekten und vollständigen Verrechnung, sowie zur Vermeidung von Doppelzahlungen vorhanden sind. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass trotz vier unterschiedlichen Hochschulvereinbarungen gut funktionierende Kontrollen angewendet werden, die eine korrekte Umsetzung der Vereinbarungen sicherstellen. Es wurden Empfehlungen abgegeben für organisatorische Verbesserungen.

Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung mit der Kantonsschule Trogen

Die Finanzkontrolle prüfte die Einhaltung der Leistungs- und Wirkungsziele im Jahr 2014, die Berichterstattung gemäss Leistungsauftrag und die vereinbarten Leistungen nach Leistungsvereinbarung sowie den Einsatz der Mittel des Globalkredites. Es wurde festgestellt, dass die Kennzahlen 2014/2015 grösstenteils im Rahmen der vorgegebenen Zielwerte liegen. Bei Abweichungen wurden Massnahmen ergriffen. Die Mittel des Globalkredites wurden korrekt verwendet. Es wurde eine Empfehlung zur Verbesserung des Schlussberichtes gemacht.

Bedingungen bei der Verrechnung von Dienstleistungen durch die AR Informatik AG

Die Prüfung bezog sich auf die Anwendung spezifischer Punkte aus den allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) gegenüber der kantonalen Verwaltung, die Grundlagen der Kalkulation und Preisbildung für den laufen-



den Betrieb und Massnahmen zur Sicherstellung des Datenschutzes und der Datensicherheit. Die ausgewählten spezifischen Punkte aus den AGB werden korrekt umgesetzt. Die Preise im Servicekatalog basieren auf einer detaillierten Kalkulation, die sich jeweils auf den Voranschlag stützt. Durchgeführte Benchmarks attestieren der ARI marktconforme Preise. Mit dem Aufbau eines Qualitätssicherungssystems werden Verbesserungen im Datenschutz und in der Datensicherheit umgesetzt. Es wurden Empfehlungen gemacht bezüglich Preispolitik und organisatorischen Massnahmen.

Rechnungslegung nach Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes bei der AR Informatik AG

Geprüft wurde, ob die Rechnungslegung des Jahres 2014 nach den zutreffenden Bestimmungen des FHG erfolgten, ob die verlangten Berichte der Jahresrechnung vorliegen und ob die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze angewendet wurden. Die Jahresrechnung stimmt, mit Ausnahme zweier Punkte, mit dem FHG überein. Die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze wurden in den wesentlichen Bereichen nach FHG angewendet. Es wurde empfohlen, eine Geldflussrechnung zu erstellen und den Anhang zu ergänzen.

Gemeinwirtschaftliche Leistungen in der Gesundheitsversorgung

Die Finanzkontrolle prüfte die Grundlagen und die Aufwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen (z.B. Lehre und Forschung, Rettungsdienst) sowie die Betriebsbeiträge an Leistungserbringer in der gesundheitlichen Versorgung. Es wurde festgestellt, dass die Abwicklung kontrolliert erfolgt. Die Empfehlungen beinhalten, Grundlagen zu überprüfen und anzupassen.

Jährliche Lohnanpassungen und ausbezahlte Anerkennungsprämien

Die Prüfung umfasste die Abwicklung der Lohnanpassung nach Vorgaben des Kantons- und Regierungsrates und das Vorliegen formell korrekter Lohnlisten. Im Weiteren die Umsetzung der Gewährung von Anerkennungsprämien an die Mitarbeitenden nach den vom Regierungsrat festgelegten Kriterien. Es wurde festgestellt, dass die Vorgaben für die Lohnanpassungen und die Anerkennungsprämien korrekt umgesetzt werden. Die Empfehlungen beinhalten Verbesserungen in der Ordnungsmässigkeit bei den Lohnanpassungen. Nach Auffassung der Finanzkontrolle sollte sich die Ausrichtung einer Anerkennungsprämie auf eine herausragende Leistung konzentrieren und eine angemessene Betragshöhe haben.

Umsetzung der leistungsdifferenzierten Lohnentwicklung

Die Finanzkontrolle prüfte die Umsetzung der leistungsdifferenzierten Lohnentwicklung seit September 2012 mit den festgelegten Verfahren und Instrumenten. Mit der Gesamtbewertung aus dem Mitarbeitendengespräch (MAG) und weiteren Parametern werden die Lohnanpassungen in der eingesetzten Software systematisch errechnet und als Vorschlag ausgegeben. Der Vorgesetzte legt anschliessend den definitiven Lohn fest. Es wurde empfohlen, die kaufmännische Rundung bei der Gesamtbewertung aus dem MAG (Resultat der Bewertung der Ziele, Leistung und Verhalten) anzuwenden.

6. Weitere Prüfungen

Die Finanzkontrolle nahm im Berichtsjahr zehn Revisionsmandate im Sinne von Art. 39 Abs. 6 FHG wahr und führte bei den entsprechenden öffentlichen Institutionen Abschlussrevisionen durch.

**7. Zusammenarbeit**

Die Finanzkontrolle dankt allen Verwaltungsstellen, dem Regierungsrat und Dritten für die gute und konstruktive Zusammenarbeit, ebenso der Finanzkommission für die zielführenden Diskussionen.

Herisau, 25. Februar 2016

Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden

Sign. R. Ramsauer/25.02.2016

Rudolf Ramsauer, Leiter