



Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle für das Jahr 2014

Wir erbringen eine fachlich kompetente Dienstleistung mit einem Mehrwert in der Finanzaufsicht für Parlament, Regierung, Verwaltung und spezifische Dritte.

(Auszug aus dem Leitbild 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 neue 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 werden Prüfthemen konkretisiert und eine Risikobeurteilung vorgenommen. 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 konnte ab dem 1. Mai 2014 umgesetzt werden. Zur Überbrückung der Zeit von September 2013 bis April 2014 musste eine externe Fachperson verpflichtet werden, um insbesondere die Abschlussrevision der Staatsrechnung und weiterer Jahresrechnungen sicherzustellen.

3. Prüfplanung

Mit der Vornahme einer ersten Risikobeurteilung und der Erarbeitung einer Mehrjahresplanung wurde auch die Jahresplanung 2014 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 sein kann. Über die Prüfungsergebnisse werden die geprüften Organisationseinheiten ausführlich informiert.

4. Abschlussrevision

Staatsrechnung 2013 (Kant. Verwaltung inkl. Gerichtsbehörden, Stiftungen und Fonds der Staatsrechnung)

Auf der Grundlage der detaillierten Prüfungsplanung sind die Ziele, Schritte 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 (HRM). In der Erfolgsrechnung sind insbesondere Löhne, Aufwendungen, Beiträge (Aufwand), Erträge aus Beiträgen, Steuereinnahmen, Finanzausgleich und übrige Beiträge geprüft worden. Die Einführung einer neuen Buchhaltungs-Software ging einher mit der Einführung eines neuen Kontenplanes (Gliederung nach HRM2) und einer Anpassung der Berichterstattung.

Die Beurteilung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2013 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen entspricht. Der Bericht der Finanzkontrolle über die Revision der Jahresrechnung wird im Bericht des Regierungsrates zur Staatsrechnung 2013 wiedergegeben. Daneben ergaben sich aus der Prüfung der Jahresrechnung mehrere Empfehlungen zuhanden der betroffenen Stellen.

Landwirtschaftliche Kreditkasse und forstliche Investitionskredite

Die Prüfungen in der Bilanz waren auf Bestand, Vollständigkeit und richtige Bewertung im Rahmen der Regeln von HRM ausgerichtet. In der Erfolgsrechnung wurden Aufwendungen und Erträge geprüft.

Die Prüfung ergab, dass die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2013 abgeschlossene Rechnungsjahr den massgebenden Gesetzen und Verordnungen entspricht.



5. Prüfungen im Audit Turnus

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

Bewirtschaftung von Verlustscheinen aus Steuerforderungen (Kanton, Gemeinden und Bund)

Die Finanzkontrolle prüfte, ob eine effiziente, richtige und vollständige Bewirtschaftung der Verlustscheine besteht, welche Kontrollen vorhanden sind und wie der Einsatz der Software DebitControl erfolgt. Es wurde festgestellt, dass eine mit anderen Steuersystemen nicht integrierte Software verwendet wird. Das engagierte und kontrollierte Bearbeiten bringt jährlich einen ansehnlichen Ertrag. Die Beschaffung einer neuen Steuer-Software und die Integration der Verlustscheinbewirtschaftung würden bedeutende Vorteile bringen.

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 Aufarbeitung der Daten für die Meldung an die ESTV kann mit dem Einsatz einer neuen Software verbessert werden. Die Organisation ist zweckmässig und die Funktionentrennung gewährleistet. Die Abrechnung über Steuern und Bussen an den Bund ist für das Prüforgan nachvollziehbar.

Lohnprozesse für Lehrpersonen an der Kantonsschule Trogen

Geprüft wurde, ob die Lohnprozesse den geltenden Bestimmungen entsprechen. Die Prüfung reichte von der erstmaligen Lohnfestsetzung über die jährliche Lohnanpassung bis hin zur effektiven Auszahlung. Das Vorgehen entspricht nach den Feststellungen der Finanzkontrolle Gesetz und Verordnung. Empfehlungen wurden hinsichtlich Dokumentation und zusätzlichen Kontrollen gemacht.

Zahlungsverkehr

In verschiedenen Zahlungsläufen der kantonalen Verwaltung wurde geprüft, wie weit Risiken für bewusste oder unbewusste Fehlmanipulationen bestehen und wie weit geeignete Kontrollen zur Vermeidung fehlerhafter Transaktionen implementiert sind. Weiter wurde geprüft, ob nach Erteilung des ersten Visums noch Anpassungen an Zahlungsdaten vorgenommen werden können. Rechnungen von Kreditoren werden in mehreren Organisationseinheiten dezentral erfasst. Es wurde festgestellt, dass durchwegs Kontrollen vorhanden sind und wahrgenommen werden. In zwei Organisationseinheiten sollte geprüft werden, wie sich Doppelerfassungen mit systemtechnischer Kontrolle vermeiden lassen. Das Risiko fehlerhafter Transaktionen kann insgesamt als gering eingestuft werden.

Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)

Von Interesse war der Stand der Umsetzung der neu installierten Behörde. Geprüft wurden Organisation, Hauptprozesse sowie Führungs- und Steuerungsinstrumente. Die Behörde arbeitet mit einer Software, die auf Work-Flow basiert und eine ausschliesslich elektronische Bearbeitung der Fälle erlaubt. Die Zahl der laufenden und neu errichteten Schutzmassnahmen ist deutlich höher, als im Gesetzgebungsprozess geplant. Probleme der Startphase werden aktiv angegangen, es wird nach Lösungen gesucht. Die Umsetzung ist nach Auffassung der Finanzkontrolle auf einem kontrollierten Weg, bedarf aber noch einiger Verbesserungen.



Baubeiträge an Alters- und Pflegeheime

Gegenstand der Untersuchung bildeten die Investitionsbeiträge an Alters- und Pflegeheime seit 2012. Gesuche um Ausrichtung von Beiträgen konnten noch bis zum 31. Dezember 2012 eingereicht werden. Die eingegangenen Gesuche wurden den massgeblichen Rechtsgrundlagen entsprechend behandelt und abgewickelt. Die vom Hochbauamt angebotene Baubegleitung wurde teilweise benutzt. Da die Beiträge pauschalisiert waren, hat sich eine erneute Berechnung nach Schlussabrechnung erübrigt.

Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung (IVSE Bereich B)

Die Finanzkontrolle ging verschiedenen Fragen nach: Wie ist der Prozess betreffend Betriebsbewilligung und Anerkennung von Institutionen gestaltet? Stimmt die Festlegung des anrechenbaren Aufwandes mit den Regelungen und der Gesetzgebung überein? Entspricht die Berechnungsgrundlage für Objekt- und Betreuungskosten gemäss Vollkostenrechnung bei stichprobenartig ausgewählten Institutionen dem neuen Modell? - Die Finanzierung von Einrichtungen gemäss IVSE Bereich B wurde im Berichtsjahr von Defizitfinanzierung auf Pauschalfinanzierung umgestellt. Die zugrunde gelegten Berechnungen (nach bisherigem als auch nach neuem Modell) konnten nachvollzogen werden und stimmten mit den Vorgaben überein. Es wurden einige Empfehlungen zur Umsetzung der Finanzierung abgegeben.

Strassenverkehrsamt

Im Wesentlichen war Ziel der Prüfung festzustellen, wie die Gebühren des Strassenverkehrsamtes festgelegt werden und ob diese kostendeckend sind. Weiter wurde geprüft, ob das Inkasso vollständig sichergestellt ist und wie der Mahnprozess aufgebaut ist. Angetroffen wurde eine komplexe Struktur mit mehreren Prüfzentren, was ein periodisches Controlling des Gebühren-/ Kostenverhältnisses erschwert. Die Gebührensätze sind an diejenigen der anderen Ostschweizer Kantone angelehnt. Das Inkasso und der Mahnprozess erfolgen korrekt. Es wurden Empfehlungen gemacht, um bessere Instrumente für die Führung und Steuerung zu implementieren.

Entschädigungen aus öffentlicher Tätigkeit von Regierungsratsmitgliedern

Ziel war die Vollständigkeit der deklarierten Vertretungen und der korrekte Ausweis aller erhaltenen Entschädigungen zu überprüfen. Es konnte festgestellt werden, dass alle aus der Wahrnehmung von Vertretungen des Kantons stammenden Entschädigungen von Regierungsratsmitgliedern vollständig ausgewiesen und korrekt abgewickelt werden.

AR Informatik AG

Die Finanzkontrolle prüfte, ob das Entschädigungsreglement des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse im Vergleich zu ähnlichen Institutionen angemessen ist und ob die Entschädigungen reglementsconform ausgerichtet werden. Die Abwicklung entsprach dem Reglement, das in der Aufbauphase jährlich Anpassungen erfahren hat. Es wurden einige Empfehlungen zur Anpassung des Reglements gegeben; diese sollen eine bessere Abdeckung der aktuellen Betriebsphase sowie Klärungen und Optimierungen ermöglichen.

Strafanstalt und kantonales Gefängnis Gmünden

Untersucht wurde, ob die von anderen Kantonen erhaltenen Entschädigungen den Vertrags- und Berechnungsgrundlagen entsprechen und ob die Prozesse für Berechnung und Inkasso der Entschädigungen kontrolliert abgewickelt werden. Die Prüfung kam zum Ergebnis, dass die Kostgelder nach den massgeblichen Grundlagen vollständig und korrekt in Rechnung gestellt werden. Es wurden organisatorische Empfehlungen abgegeben.



Appenzell Ausserrhoden

Neue Regionalpolitik (NRP)

In Frage stand, wie die Programmvereinbarung 2012-2015 umgesetzt wird: Wie ist die Organisation gegliedert, wie werden Gesuche bearbeitet und Vereinbarungen überwacht? Es konnte festgestellt werden, dass Anträge für NRP-Gelder sorgfältig geprüft werden. Wesentliche Projekte werden mittels Projektvereinbarung detailliert geregelt. Auszahlungen erfolgten in Übereinstimmung mit den Vereinbarungen. Die Finanzkontrolle machte einige Empfehlungen zur Optimierung.

Bussenerhebung

Bei der Regional-/ Verkehrspolizei und Staatsanwaltschaft wurde geprüft, ob die Ausstellung von Bussen, das Inkasso der Forderungen sowie die Bewirtschaftung von Bank- und Postkonten in ausreichend kontrollierten Abläufen erfolgen. Das Erheben, Beurteilen und Ausstellen von Bussen wird mit guter Kontrolle geführt. Das Inkasso der entsprechenden Forderungen erfolgt konsequent mit bekannten Hilfsmitteln. Empfehlungen für Verbesserungen wurden angebracht, dies auch bedingt durch kürzlich vollzogene organisatorische Veränderungen.

Ergänzungsleistungen AHV/IV

Gegenstand der Prüfung war die Entwicklung der Ergänzungsleistungen an private Haushalte in den letzten Jahren, die Verbuchung von Ergänzungsleistungen und Verwaltungskosten in der Staatsrechnung sowie die korrekte Aufteilung der Aufwendungen auf Bund, Kanton und Gemeinden. Die geprüften Prozesse laufen korrekt. Der Verwaltungskostensatz ist in einer Leistungsvereinbarung festgelegt, die Umsetzung erfolgte ordnungsgemäss. Nicht Gegenstand der Prüfung waren das Verfahren der Anspruchsprüfung, die Festsetzung der Ergänzungsleistungen und die Auszahlung; diese Sachverhalte werden durch eine externe Revisionsstelle abgedeckt.

Landwirtschaftliche Förderprogramme

Ziel war es, Kenntnisse über den gesamten Umsetzungsprozess zu erhalten, vom Gesuch, über die Leistungsvereinbarung, bis hin zur Auszahlung und zum Controlling der einzelnen Förderprogramme. Geprüft wurde zudem, welche Kontrollen implementiert sind, um die Korrektheit der ausbezahlten Beträge zu gewährleisten, und ob die Verbuchung der Bundesgelder und Beiträge nachvollziehbar und korrekt ist. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Förderprogramme ÖQV-Beiträge, Ressourcenprogramm und Prämien Viehschauen in Übereinstimmung mit den Gesetzen erfolgen und in der Staatsrechnung korrekt verbucht wurden. Es wurden organisatorische Empfehlungen abgegeben.

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.



Appenzell Ausserrhoden

Herisau, 26. März 2015

Finanzkontrolle von Appenzell Ausserrhoden

Sign. R. Ramsauer/26.03.2015

sign. A. Sonderer/26.03.2015

Rudolf Ramsauer, Leiter

Adrian Sonderer, Fachperson