

Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle

Autor(en): **Sommer**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...**

Band (Jahr): - **(2001)**

Heft [1]: **Verwaltungsbericht : Berichtsteil**

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-544949>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

2. Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle

2.1 Auftrag/Prüfungsstrategie

In Erfüllung unseres gesetzlichen Auftrages als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht prüfen wir die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften über die Führung des kantonalen Finanzhaushaltes, der Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und der Rechnungslegung, die Rechtmässigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit sowie Wirksamkeit der Haushaltsführung.

Nach den Grundsätzen unseres Berufstandes planen und führen wir Prüfungen so durch, dass unter Berücksichtigung der Wesentlichkeit die Schwachstellen (Risiken) in der Haushalts- und Rechnungslegung der geprüften Stelle sowie wesentliche Fehlaussagen in der Staatsrechnung mit angemessener Sicherheit erkannt werden. Die Prüfungen erfolgen gestützt auf Analysen und Erhebungen auf der Basis von Stichproben risiko- und prozessorientiert mittels Informatikunterstützung.

2.2 Kernaufgaben

2.2.1 Prüfung der Staatsrechnung 2000

2.2.1.1 *Bericht über die Prüfung der Staatsrechnung vom 30. März*

Auf Ersuchen des Finanzdirektors haben wir im Februar die Plausibilität des provisorischen Ergebnisses der Staatsrechnung 2000 überprüft. Im Bericht über die Prüfung der Staatsrechnung 2000, welchen wir den Regierungsmitgliedern, dem Staatsschreiber, der Finanzdirektion, der Finanzverwaltung und der Finanzkommission des Grossen Rates übermittelten, haben wir die Ergebnisse unserer Prüfungen festgehalten.

2.2.1.2 *Passationsbericht zur Staatsrechnung 2000 vom 17. April*

Im Passationsbericht empfahlen wir dem Regierungsrat auf Grund der Ergebnisse unserer Prüfungen und der hinsichtlich Haushaltsführung und Rechnungslegung erfolgten Gesamtbeurteilung trotz der nachfolgenden Einschränkungen, die Staatsrechnung 2000 zuhanden des Grossen Rates zu verabschieden. Der Finanzkommission empfahlen wir, die Staatsrechnung 2000 dem Grossen Rat zur Genehmigung zu beantragen.

Aus der Optik unseres Auftrages und unter Beachtung der Wesentlichkeit ergaben sich folgende

Einschränkungen zur Staatsrechnung 2000:

Die Führung des Finanzhaushaltes im Jahr 2000 entspricht mit folgenden Einschränkungen den gesetzlichen Vorschriften:

Die Abtragung des Bilanzfehlbetrages durch Überschüsse in der Laufenden Rechnung (Art. 16 FHG) wird nicht erreicht. Dadurch wird die vorgenannte Gesetzesbestimmung nicht eingehalten und fortgesetzt verletzt.

Die direkte, erfolgsneutrale Bilanzierung der Schuld von 1480,1 Mio. Franken aus den Unterdeckungen der Pensionskassen in der Bestandesrechnung verstösst gegen den Grundsatz der ordnungsmässigen Rechnungslegung. Namentlich die Vorschriften über die Vollständigkeit (Art. 7 FHV), die Wahrheit (Art. 8 FHV) und die Solverbuchung (Art. 11 FHV), wonach alle Buchungstatbestände in der

Buchhaltung aufzuzeichnen, korrekt zu erfassen und auszuweisen sind, werden nicht eingehalten, indem in den Laufenden Rechnungen vor 1989 die geschuldeten Beträge nicht periodengerecht erfasst worden sind.

2.2.2 Dienststellenrevisionen

Die Prüfung der Haushaltsführung und Rechnungslegung erfolgte bei 148 (Vorjahr 126) Organisationseinheiten. Bei 15 geprüften Stellen wurden Feststellungen und Bemerkungen von grosser Wesentlichkeit gemacht. In fünf Fällen konnte die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und Rechnungslegung bzw. die Rechtmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit oder Wirksamkeit der Haushaltsführung nur eingeschränkt bestätigt werden.

In unseren Prüfberichten zeigen wir den Ämtern und Direktionen jeweils Möglichkeiten zur Kostenreduktion in der Wahrnehmung ihrer staatlichen Aufgaben auf. Als Beispiel erwähnen wir unsere Empfehlung, die nötigen Schritte zur Anerkennung der Alpenstrasse Spiez-Kandersteg(-Lötschberg-Brig) als Bestandteil einer internationalen Alpenstrassenverbindung durch den Bund einzuleiten. Der Regierungsrat hat mit Eingabe vom 7. November an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den dem Kanton Bern zustehenden Anteil eingefordert. Weitere Einsparungsmöglichkeiten gehen aus den Quartalsberichten und dem Bericht über die Prüfung der Staatsrechnung hervor.

2.2.3 Baurevisionen

Prüfungen der Planungs- und Bauleistungen im Zusammenhang mit der kantonalen Bautätigkeit erfolgten in 10 Fällen (Vorjahr 12) sowohl über technische als auch über kaufmännische Aspekte in der Projektierungsphase, projektbegleitend und nach Projektabschluss.

2.2.4 Informatikrevisionen

In Zusammenarbeit mit Ernst & Young AG hat die Finanzkontrolle bei den Direktionen und der Staatskanzlei je eine Risikobeurteilung im Informatikbereich durchgeführt. Diese haben zwei Hauptzielsetzungen: Einerseits soll mit dem an die Methodik des Control Self Assessment angelehnten Vorgehen das Risiko- und Kontrollbewusstsein der Direktionen und der geprüften Stellen gestärkt werden, andererseits sollen uns die Resultate als Ausgangslage für die risikoorientierte Ausrichtung des Informatikprüfprogramms dienen. In einem Querschnittsbericht wurde eine zusammenfassende Übersicht über die wichtigsten festgestellten Risiken gegeben und der direktionsübergreifende Handlungsbedarf aufgezeigt.

2.2.5 Konsolidierte Betrachtungsweise: Risikobeurteilung

Seit 1992 präsentiert die Finanzkontrolle im Bericht über die Prüfung der Staatsrechnung jeweils eine konsolidierte Betrachtung über die potenziellen Risiken der Staatswirtschaft. Diese hat zum Zweck, Klarheit über die finanziellen Gefährdungen aus betriebs-

und volkswirtschaftlichen sowie rechtlichen Beziehungen des Kantons zu ihm nahe stehenden Organisationen zu schaffen. Im März informierte uns die Arbeitsgruppe VKU (Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen) über den Stand der Umsetzungsarbeiten. Ein weiteres Treffen mit der Arbeitsgruppe VKU fand am 14. September statt.

Die Schwerpunkte unserer Risikobeurteilungen lagen bei:

- Berner Kantonalbank (BEKB) / Dezennum-Finanz AG (DFAG);
- Bedag Informatik (BI);
- Bernische Stiftung für Agrarkredite (BAK);
- BKW FMB Energie AG;
- BLS AG;
- Gebäudeversicherung (GVB);
- Bernische Pensionskasse (BPK) und Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK).

In keinem Fall wurde ein zusätzlicher Rückstellungsbedarf festgestellt.

Angesichts der Tendenz zur formellen Privatisierung öffentlicher Unternehmen hat die Finanzkontrolle unter dem Gesichtspunkt der erfolgreichen Durchsetzung der Eigentümerstrategien dem Gremium ein Muster eines Mandats- und Treuhandvertrages für Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen unterbreitet.

2.2.6 Neue Verwaltungsführung (NEF 2000)

Die Prüfung der NEF-2000-Pilotbetriebe ist Bestandteil des Kontroll- und Aufgabenbereichs der Finanzkontrolle im Sinne von Artikel 14 und 15 des Gesetzes über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG). Während des Jahres begleiten wir die Pilotbetriebe und die Projektleitung NEF 2000 beratend und prüfen, ob sich die Verantwortlichen bei ihren Entscheidungen auf die neuen Führungsinstrumente verlassen können (Assurance).

Im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung 2000 haben wir die zwölf in der Staatsrechnung publizierten Besonderen Rechnungen geprüft. Unsere Anträge und Empfehlungen wurden in den jeweiligen Prüfberichten und zusammenfassend im Bericht über die Prüfung der Staatsrechnung festgehalten. Zum kollektiven Anreizsystem (Bonus-Malus-Verordnung) hielten wir methodische Mängel fest und riefen in Erinnerung, dass die Bonusverwendung die Grundsätze der Haushaltsführung, insbesondere jene der Rechtmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes nicht ausser Kraft setzen bzw. unterlaufen dürfen.

2.3 Sonderprüfungen

2.3.1 Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen (ERKOS)

Die Finanzkontrolle informierte sich über die Tätigkeit der ERKOS-Konferenz, der ERKOS-Verantwortlichen in den Direktionen und des für die Koordination zuständigen Organisationsamtes. Bei unserem Monitoring haben wir besonderen Wert auf die Einhaltung der Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) und der Staatsbeitragsverordnung (StBV) gelegt. Es zeigt sich, dass die Direktionen die geplanten Erfolgskontrollen gemäss den Terminvorgaben der StBV nicht einhalten können. Zudem sind Massnahmen zur Qualitätsverbesserung zu ergreifen.

Über die Erfolgskontrolle «Beiträge an die Regionalplanungsregionen» haben wir eine Meta-Evaluation erstellt, d. h., wir haben diese auf ihre Methodik, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Aussagekraft hin beurteilt. Grundsätzlich beurteilten wir die vom Amt für Gemeinden und Raumordnung erstellte Erfolgskontrolle positiv. Negativ werteten wir die weitgehend fehlenden Wirkungsziele und -indikatoren.

2.3.2 Prüfungen von Mandaten

Als Revisionsstelle von Organisationen, an denen ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Stiftungen, Vereine, unselbstständige Stiftungen und Legate), haben wir 20 Prüfungen (Vorjahr 19) durchgeführt. Bei fünf Organisationen wurden Feststellungen und Bemerkungen von grosser Wesentlichkeit gemacht. In zwei Fällen konnte die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und Rechnungslegung bzw. die Rechtmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit oder Wirksamkeit der Haushaltsführung nur eingeschränkt bestätigt werden. Bei den Rechtsträgern, die vom Kanton subventioniert werden, wurde gleichzeitig die Verwendung der Staatsbeiträge geprüft (Rechtmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des Mitteleinsatzes). Im Berichtsjahr stellte die Finanzkontrolle fest, dass Organisationen im Sinne von Art. 16 Bst. b KFKG vereinzelt Gefahr der Illiquidität bzw. Überschuldung liefen. Es drängten sich Sanierungsmassnahmen auf. Die Versuchung, einer nachhaltigen betriebswirtschaftlichen Sanierung durch eine Neuverschuldung auszuweichen (Kreditaufnahme bei Dritten, z. B. durch Höherbelehnung eigener Grundstücke usw.), ist speziell bei den selbstständigen Rechtsträgern (Stiftungen nach Art. 80ff. ZGB) gross. Durch derartige Massnahmen werden unter anderem die Finanzkompetenzen gemäss den finanzhaushaltrechtlichen Bestimmungen ausgehebelt.

2.3.3 Prüfung der Voranschlags- und Finanzplanprozesse sowie des Finanzcontrolling der Erziehungsdirektion

Auf Anordnung der Finanzkommission haben wir eine Sonderprüfung über die Voranschlags- und Finanzplanprozesse sowie das Finanzcontrolling der Erziehungsdirektion durchgeführt. Der Bericht beinhaltet 14 Optimierungsvorschläge. Zwei Empfehlungen sind von kantonsweiter Bedeutung; bei deren Umsetzung verspricht sich die Finanzkontrolle einen effizienteren und zeitnaheren Budgetprozess.

2.3.4 Prüfung der Überzeit- und Ferienguthaben des Kantonspersonals

In den Internen Berichten über die Prüfung der Staatsrechnungen 1998 und 1999 haben wir der Finanzdirektion beantragt, Weisungen über die periodengerechte Abgrenzung des Personalaufwandes für aufgelaufene Überzeit- und Ferienguthaben zu erlassen. In der Staatsrechnung 2000 wurden für diese Guthaben Rückstellungen in Höhe von 35 Mio. Franken gebildet. Die Angemessenheit dieser Rückstellung wurde durch die Finanzkontrolle überprüft. Die Ergebnisse unserer Prüfung haben wir dem Personalamt und der Finanzdirektion mitgeteilt und ihnen verschiedene Optimierungsvorschläge zur Stellungnahme unterbreitet.

2.3.5 Marktanalyse über die Schiffsliedplätze im Kanton Bern

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) führt in der Besonderen Rechnung 2000 die Produktgruppe Schiffsliedplätze. Um einen Ist-Standard zu ermitteln, hat das Amt eine Marktanalyse über die Vermietung von Schiffsliedplätzen erstellt. Wir haben diese einer Meta-Evaluation unterzogen und die Ergebnisse dem SVSA schriftlich mitgeteilt. Der ausgewiesene Standard «Mieten liegen im oberen Drittel vergleichbarer Plätze Dritter» schien uns plausibel, obschon die Marktanalyse höheren Ansprüchen nicht zu genügen vermag. Weiterhin offen ist, ob der Auftrag des Regierungsrates (RRB 231 vom 31. 1. 1996, Ziff. 2.3) erfüllt wurde bzw.

wird, wonach Schiffs Liegeplätze der gehobenen Klasse marktorientiert zu ertragsoptimierten Mietansätzen bewirtschaftet werden.

2.3.6 Expo.02

Auf Anfrage der Volkswirtschaftsdirektion und der Geschäftsprüfungskommission haben wir die durch den Kanton geleisteten Zahlungen im Zusammenhang mit der Expo.02 kritisch überprüft. Auf Grund eigener Prüfungen und Wahrnehmungen haben wir dem Expo-Beauftragten unsere Ergänzungen mitgeteilt und ihn darüber dokumentiert.

2.4 Beratung

Im Rahmen unserer Beratungstätigkeit haben Vertreter der Finanzkontrolle in verschiedenen Gesamtprojektausschüssen (GPA), Projektleitungen (PL), Projektteams (PT) und Arbeitsgruppen (ArG) mit beratender Stimme mitgewirkt. Im Einzelnen sind dies: GPA/PL NEF 2000, GPA/PL FIS 2000, Koordinationsausschuss «gesamtstaatliche Prozesse», GPA KLER (Fachhandbuch Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung), GPA MWST, PL E-VAS, PL Dokumentation Jahresabschluss, PT Rechtsformumwandlung Bedag, PT Anlagenbuchhaltung, ArG Teilprojekt E4 V+W und ArG «Review» der Finanzkonferenz.

Im Rahmen von kantonalen Mitberichts- und eidgenössischen Vernehmlassungsverfahren verfasste die Finanzkontrolle verschiedene Stellungnahmen.

Im Bereich Forensic Investigation wurden einige Abklärungen getroffen.

Zu Gunsten verschiedener Direktionen und Ämter sowie für Kommissionen des Grossen Rates wurden diverse Abklärungen getroffen und Stellungnahmen verfasst.

2.5 Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat und mit der Finanzkommission des Grossen Rates

2.5.1 Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat

Der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat wickelte sich gemäss RRB 3356 vom 1. November 2000 ab.

Die Finanzkontrolle erstattete dem Regierungsrat vier Quartalsberichte per 28. Februar, 31. Mai, 31. August und 30. November. Diese wurden jeweils auch der Finanzkommission zur Kenntnis gebracht. Sämtliche Quartalsberichte wurden von der Regierung mit der Finanzkontrolle mündlich besprochen.

2.5.2 Differenzbereinigung durch den Regierungsrat

Mit Eingabe vom 20. November haben wir den Regierungsrat ersucht, bezüglich der im Rechnungsjahr 2000 erfolgten Rückstellungen bzw. gebildeten Reserven eines Staatsbeitragsempfängers ein Differenzbereinigungsverfahren mit der Erziehungsdirektion durchzuführen. Gleichzeitig haben wir dem Regierungsrat beantragt, es sei dem Subventionsempfänger im Jahr 2002 vom ordentlichen Staatsbeitrag die Summe von 533'500 Franken in Abzug zu bringen (Verrechnung mit Betriebsbeitrag 2002). Die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit schliessen die Bildung von Reserven bei Subventionsempfängern aus. Das Verfahren ist zurzeit hängig.

2.5.3 Geschäftsverkehr mit der Finanzkommission des Grossen Rates

Der Geschäftsverkehr wickelte sich gemäss Reglement der Finanzkommission ab. Die Finanzkontrolle hat ihre Quartalsberichte (s. Ziff. 2.5.1 hievor) mit dem «Sachbereichsausschuss Finanzkontrolle» der Finanzkommission und zum Teil im Plenum der Finanzkommission besprochen. Ferner wurde die Finanzkontrolle zu weiteren Sitzungen des Ausschusses Finanzkontrolle und des Ausschusses Beteiligungen und Betriebe sowie der Geschäftsprüfungskommission beigezogen. Die Aufgaben beschränkten sich nebst der laufenden Information auf fachtechnische Beratungen im Sinne von Art. 15 Bst. g KFKG.

2.6 Geschäftsverkehr mit dem Finanzkontrollgremium

Im Zuge der Umsetzung des KFKG und im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Finanzkontrolle als selbstständiges Amt hat der Regierungsrat für die Belange der Finanzkontrolle einen dreiköpfigen Finanzkontrollausschuss bestellt (RRB 3356 vom 1.11.2000). Die Finanzkommission formierte den Sachbereichsausschuss Finanzkontrolle, bestehend aus fünf Mitgliedern. Beide Ausschüsse zusammen bilden das Finanzkontrollgremium.

Die konstituierende Sitzung fand am 5. Juni statt. Am 16. August erstattete die Finanzkontrolle dem Gremium gestützt auf die Leistungsvereinbarung vom 1. November 2000 erstmals sein Finanz- und Leistungsreporting per 31. Mai. Bestandteile dieses Reportings waren die Qualitäts- und Leistungsbeurteilung sowie das Ergebnis der Verwaltungsrechnung der Finanzkontrolle. Die als Revisionsstelle beauftragte BDO Visura kam durchwegs zu einer positiven Gesamtbeurteilung.

2.7 Personal/Organisation

2.7.1 Personalbestand

Stellenstatistik per 31. Dezember 2001

Besetzung bewirtschaftbarer Stellen

Verwaltungseinheit	Männer	Frauen	in 100%-Stellen		Total
			Männer	Frauen	
Finanzkontrolle	21	5	20,40	3,40	23,80
Vergleich zum Vorjahr	20	5	18,80	3,40	22,20

2.7.2 Aus- und Weiterbildung

Verschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wurde wiederum Gelegenheit geboten, sich durch die Teilnahme an externen Kursen und Seminarien fachtechnisch weiterzubilden.

Anlässlich eines internen Workshops wurden in Zusammenarbeit mit der externen Leiterin des Projektes «Einführung der neuen Mehrwertsteuergesetzgebung in der Kantonsverwaltung» Kontrollmassnahmen für MWST-Prüfungen erörtert.

Das interne Weiterbildungsseminar fand am 16./17. Oktober in Kollnongingen und am 7. Dezember auf dem Gurten statt. Schwerpunkte der mit externen Fachreferenten bereicherten Tagung waren: Effizient lesen im Beruf, NEF-2000-Erfahrungsbericht der Polizei- und Militärdirektion, risikoorientierte Prozessprüfung mittels Informatikunterstützung sowie Sanierung – Besondere Probleme bei Prüfungen. Das Seminar fand bei den Mitarbeitenden ein positives Echo.

2.8 **Besondere Projekte**

Am 14. Mai hat eine Delegation der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates der Finanzkontrolle einen Verwaltungsbesuch abgestattet. Den Mitgliedern konnten die gewünschten Informationen erteilt werden.

Auf Grund von Friktionen und unterschiedlichen Auffassungen über die Prüfungskognition fanden zwecks Vermeidung von Doppelspurigkeiten und um allfällige Lücken im Aufsichtssystem zu eruieren auf Anregung der Finanzkontrolle Besprechungen mit dem Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion sowie dem Obergericht statt.

Auf entsprechende Anfragen demonstrierten wir Delegationen verschiedener Ämter unser zu Beginn des Jahres eingeführtes elektronisches Arbeitszeiterfassungssystem «inova.time».

Basierend auf den Erfahrungen mit unserem Revisionsmanagementsystem haben wir Audit Procedures (APROC) entwickelt. APROC ist eine informatikgestützte Prozessprüfungssystematik für den Public Sector. Erprobte Vorgehensmodelle und Wissensdaten-

banken (Fachhilfen) erleichtern die effiziente und zielgerichtete Durchführung risikoorientierter Prozessprüfungen. Seit Anfang Jahr setzen wir das System erfolgreich bei unseren Prüfungen ein. Auf Anfrage wurde APROC bisher zwei kantonalen Finanzkontrollen vorgeführt. Durch eine Lizenzierung könnten die Entwicklungskosten minimiert werden.

Ferner wurden folgende Referate gehalten:

- Kantonale Informatikkonferenz: «Risikobeurteilung im Informatikbereich».
- Wirkungsprüfungs-Seminar des Schweizerischen Verbandes für Interne Revision (SVIR): «Die veränderte Rolle der Finanzkontrolle».

Bern, im Februar 2002

Finanzkontrolle des Kantons Bern

Der Vorsteher: *Sommer*