

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu M-176-2018 und M-177-2018

Vorstoss-Nr.: 176-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.540

Eingereicht am: 03.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Kipfer (Münsingen, EVP) (Sprecher/in)
Wyss (Wengi, SVP)
Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 06.09.2018

RRB-Nr.: 1139/2018 vom 31. Oktober 2018
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Finanz- & Rechnungswesen im Kanton Bern vereinfachen: Reorganisation der rechnungs- führenden Organisationseinheiten

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. eine Analyse der Finanzverwaltung mit Blick auf die Rechnungs- und Buchführung über alle Direktionen vorzunehmen
2. dem Grossen Rat dazu Bericht zu erstatten, indem er
3. insbesondere folgende Punkte aufarbeitet und Massnahmen zur Verbesserung vorschlägt:
 - a) Weisungsbefugnis der Finanzdirektion
 - b) dezentrale und zentrale Struktur der Rechnungs- und Buchführung
 - c) Kompetenz der Mitarbeitenden und Skills & Grade auf allen Stufen

Begründung:

Die Einführung von HRM2 hat diverse Schwächen in der interdirektionalen Finanzverwaltung und Buchführung zu Tage gefördert. Es stellt sich die Frage, ob die Finanzdirektion und die entsprechenden Einheiten in den übrigen Direktionen betreffend Buchführung heute noch zeitgemäss aufgestellt sind. Gewisse Probleme akzentuierten sich in der BVE, daher wurde dort eine Teilanalyse mit den Projekten Optima und FIT schon vorgenommen und sie ist auf alle Direktionen auszudehnen.

Das nächste grössere Finanzsteuerungsprojekt steht mit dem ERP vor der Tür – dazu braucht es zukünftig die richtigen Strukturen. Der Grosse Rat erwartet, dass diese proaktiv gestaltet werden und fordert daher diesen Analysebericht ein.

Insbesondere zu folgenden Punkten werden Optimierungen erwartet:

Weisungsbefugnis Finanzdirektion

Als für die kantonale Buchführung verantwortliche Direktion erwarten wir von ihr vorbereitete und anleitende Wegweisungen und Richtlinien für alle buchführenden Einheiten. Dieser vorbereitende und anleitende Prozess ist zu durchleuchten und zu klären. Ebenso ist zu klären, welches Weisungsrecht seitens der Finanzdirektion an die anderen Direktionen in Sachen Buchführung gelten soll, damit im Vollzug einheitliche, eindeutige und effiziente Standards gelten. Im Gegenzug ist auch die Führungsverantwortung der direktionsspezifischen Buchhaltung zu klären – wer ist letztlich stufenweise verantwortlich für die fachgerechte Buchführung im Amt, in der Direktion und gesamtstaatlich. Es sind klare Unterstellungsverhältnisse und einheitliche Prozesse zu definieren.

Dezentrale und zentrale Struktur der Buchführung

Verbunden mit obigen Fragen ist auch zu klären, ob die Struktur der Buchführung optimiert werden kann. Heute muss in allen buchführenden Einheiten das Knowhow eigenständig erarbeitet und erhalten werden. Im Sinne einer Knowhow-Bündelung ist zumindest eine zentralere Buchführungsstruktur vorstellbar.

Kompetenz der Mitarbeitenden

Nicht zuletzt stellt sich die Frage, wo welche Kompetenzen und Fähigkeiten der Mitarbeitenden in der Buchführung nötig sind. Einerseits ist dies eine strukturelle Frage, siehe oben, andererseits ist auch zu klären, wie die nötigen Skills eingebracht, entwickelt und erhalten werden können. Wer ist für diesen Prozess steuernd verantwortlich? Wer definiert das jeweilige Anforderungsprofil? – Fragen, die mit dieser Analyse geklärt werden und mit den entsprechenden Massnahmen verbessert werden sollen.

Begründung der Dringlichkeit: Soll aufgrund der Thematik in der Novembersession 2018 beraten werden. Projektstand ERP und Direktionsreform verlangen rechtzeitige Entscheide.

Vorstoss-Nr.: 177-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.541

Eingereicht am: 03.09.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Kipfer (Münsingen, EVP) (Sprecher/in)
Wyss (Wengi, SVP)
Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 06.09.2018

RRB-Nr.: 1139/2018 vom 31. Oktober 2018
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Finanz- und Rechnungswesen im Kanton Bern vereinfachen: Aufarbeitung des HRM2-Projekts und Definition zukünftiger Standards

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. eine nachträgliche Projektanalyse der Einführung HRM2 vorzunehmen
2. dem Grossen Rat dazu Bericht zu erstatten, indem er
3. insbesondere folgende Punkte aufarbeitet und Massnahmen vorschlägt:
 - a) Projektorganisation, -struktur und -prozesse mit Rückschlüssen auf Zukunftsprojekte insbesondere ERP
 - b) Standarddefinition in der Buchführung IPSAS-HRM2
 - c) Klären der finanziellen Führung mittels BEBU
 - d) Nahtstelle zur Finanzkontrolle
 - e) Organisationsstruktur in der interdirektionalen Finanzverwaltung

Begründung:

Die Einführung von HRM2 im Kanton Bern hat sich über mehrere Jahre hingezogen und war mit mehreren Unwägbarkeiten durchzogen. Mit Verzögerung liegt nun per November 2018 mit dem Geschäftsbericht 2017 erstmals ein Resultat nach dem neuen Rechnungslegungsmodell vor.

Es ist gerechtfertigt den Prozess der Einführung von HRM2 kritisch zu hinterfragen und daraus möglichst die Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Aufgrund der Bedeutsamkeit des Projekts und der nächsten grossen Projekte, wie die Einführung von ERP, ist es angezeigt, dem Grossen Rat entsprechend Bericht zu erstatten.

Es werden insbesondere Verbesserungsvorschläge zu folgenden Punkten erwartet:

Projektorganisation:

Eine bessere Projektorganisation hätte dazu beigetragen, die Einführung von HRM2 schneller, effizienter und ohne Umwege (mehrmalige Verschiebungen, Projekt Optima etc.) einzuführen. Auch wären die Finanzkommission und die Finanzkontrolle weniger zu Interventionen gezwungen gewesen. Wo wurden Fehler in der Projektorganisation gemacht? Wie können diese für weitere Projekte vermieden werden?

Standard-Definition IPSAS-HRM2:

Während der Einführung von HRM2 mussten diverse Detailfragen konkret neu mittels Verordnung geregelt werden. Neben dem Pflichtteil «HRM2» hat sich die Regierung einem IPSAS-Standard verpflichtet. Die Umsetzung zeigte aber auch, dass konsequent angewendete hohe Standards zu einer Schwerfälligkeit der Verwaltung ohne Mehrnutzen führen. Es ist eine Nutzen-Effizienz-Analyse vorzunehmen, insbesondere über die Frage der Anwendung von IPSAS-Standards, und aufzuzeigen, wo ein guter HRM2-Standard für die Erfüllung der Rechnungslegung des Kantons genügt.

Finanzielle Führung mittels BEBU:

Es ist zu klären, in welcher Ausführlichkeit zukünftig eine Betriebsbuchhaltung BEBU geführt werden soll. Insbesondere interessiert die Frage, welchen Nutzen daraus für die finanzielle Führung seitens Regierungsrat und Grosser Rat gezogen werden kann.

Nahtstelle zur Finanzkontrolle:

Der Projektverlauf zeigte auf, dass das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Finanzkontrolle bei Einführung von neuen Mechanismen und Standards nicht wunschgemäss funktioniert. Oft wurde nicht die gleiche Sprache gesprochen. Es ist sicherzustellen, dass beide Parteien vom gleichen Anforderungsniveau ausgehen. Die Erfahrungen aus dem HRM2-Projekt in der Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle sollen insbesondere auch in das neu zu gestaltende Finanzkontrollgesetz einfließen.

Organisationsstruktur in der Interdirektionalen Finanzverwaltung:

Die Einführung von HRM2 zeigte in diversen Direktionen Schwierigkeiten auf, insbesondere betroffen war die investitionslastige BVE. Das Projekt zeigte Schwächen auf beim Weisungsrecht der Finanzdirektion, bei der Frage der Skills & Grades der Buchführungsmitarbeitenden in allen Direktionen und bei der interdirektionalen Koordination. Wir verweisen an dieser Stelle auch auf die separat eingereichte Motion. Die Erfahrung aus dem HRM2-Projekt ist in eine Neuorganisation der kantonalen Buchführung aufzunehmen.

Begründung der Dringlichkeit: Soll auf Grund der Thematik in der Novembersession 2018 mit Abnahme GB 2017 beraten werden. Einführung HRM2 ist mit GB 17 abgeschlossen, eine sofortige Analyse ist dringend für die weitere Fortführung der Buchführung, für die Rechnung 2018 und für weitere offene Projekte.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die Jahresrechnung 2017 wurde erstmals nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) und in Anlehnung an IPSAS («International Public Sector Accounting Standards») erstellt und abgeschlossen. Mit der Beratung der Jahresrechnung 2017 in der Novembersession 2018 kann das seit dem Jahr 2008 laufende Projekt «Einführung HRM2/IPSAS» abgeschlossen und der Projektschlussbericht erstellt werden. Darin werden der Projektverlauf analysiert und die Erkenntnisse im Hinblick auf weitere gesamtsstaatliche Projekte dargelegt.

Neben der verhältnismässig langen Dauer des Projektes und der mehrmaligen Verschiebung des Einführungszeitpunktes stellte die fachliche Komplexität eine grosse Herausforderung dar. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das per 1. Januar 2017 erstellte Restatement mit der Neubewertung des Verwaltungsvermögens. Weiter haben die fachlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Verwaltung und der Finanzkontrolle das Projekt in personeller wie auch in zeitlicher Hinsicht zeitweise sehr stark belastet.

Die Finanzdirektion hat gestützt auf die Erfahrungen mit der Jahresrechnung 2017 und mit Blick auf den anstehenden zweiten Jahresabschluss unter HRM2/IPSAS bereits verschiedene Optimierungsmassnahmen eingeleitet bzw. umgesetzt. So hat die Finanzverwaltung das Ausbildungs- und Unterstützungsangebot für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Finanz- und Rechnungswesen im Hinblick auf den erweiterten Monatsabschluss per 30. September 2018 und den Jahresabschluss per 31. Dezember 2018 weiter ausgebaut. Zudem wurden die Prüfarbeiten seitens Finanzverwaltung erweitert. So hat für die Jahresrechnung 2018 bereits per Datenstand Juni eine erste vollständige Plausibilisierung durch das Konzernrechnungswesen (KRW) der Finanzverwaltung stattgefunden. Im gleichen Umfang wurde auch die Erarbeitung des Voranschlaages 2019 und Aufgaben-/Finanzplanes 2020–2022 seitens des KRW plausibilisiert. Dies vor dem Hintergrund, dass Fehler, die sich im Budgetierungsprozess einschleichen, erfahrungsgemäss bis in die entsprechende Jahresrechnung weitergetragen werden. Die unterjährige Plausibilisierung ausserhalb der beiden bisherigen Abschlusszeitpunkte und die Plausibilisierung während dem Budgetierungs- und Planungsprozess werden auch in den folgenden Jahren weitergeführt werden. Hierzu wurde der Stellenetat des KRW um 200 Stellenprozent erhöht. Die Finanzkommission des Grossen Rates wurde und wird laufend über den Inhalt und den Stand dieser Massnahmen informiert.

Im Rahmen der 2013/2014 durchgeführten «Unabhängigen Prüfung der Informatik im Kanton Bern» (UPI) wurden die Konzernapplikationen FIS (Finanzen) und PERSISKA (Personal) als teuer im Unterhalt sowie eingeschränkt in Funktionalität und Weiterentwicklung eingeschätzt. Die UPI empfahl die Einführung eines integrierten gesamtkantonalen ERP-Systems («Enterprise Ressource Planning») zu prüfen. Darauf basierend wurde das Projekt ERP initialisiert. Der Regierungsrat hat am 10. September und 15. Oktober 2014 die Projektorganisation für die Initialisierungsphase (Oktober 2014 bis September 2017) eingesetzt und im September 2017 vom Bericht zur Klärung der strategischen Grundsatzfragen Kenntnis genommen. Bereits im Rahmen der nun laufenden Konzeptphase richtet sich die Konzeption in erster Linie nach Optimierungs- und Standardisierungsmöglichkeiten der Prozesse bzw. Vereinfachungen im Finanz- und Rechnungswesen:

- Mit der Einführung des ERP-Systems muss die gesamte Buchhaltung des Konzerns Kanton Bern technisch neu aufgebaut werden. Deshalb wurden im Rahmen des ERP-Projektes we-

sentliche Vereinfachungen für den Bereich Buchhaltung erarbeitet. So sollen in Zukunft nicht mehr rund 60 Rechnungsführende Organisationseinheiten (RFOE) eine vollständige, in sich geschlossene Buchhaltung mit allen Bestandteilen (von der Anlagenbuchhaltung über die Finanzbuchhaltung bis zur Betriebsbuchhaltung mit Kostenrechnung) führen. Stattdessen soll ein einziger Buchungskreis auf Stufe Konzern Kanton Bern aufgebaut werden, in welchen die RFOE die bei ihnen anfallenden Buchungen «einstellen» können.

- Mit dem ERP-System sollen die Direktionen als Profitcenter abgebildet werden. Sie führen nur für jene Bereiche eine eigene Kostenrechnung, bei welchen dies aus betrieblichen Gründen zwingend ist (beispielsweise wenn ein Ausweis der Vollkosten gegenüber Dritten erfolgen muss). Dadurch werden sich die Aufgaben im Rechnungswesen grundsätzlich vereinfachen.
- Die noch verbleibenden komplexen oder arbeitsintensiven Aufgaben sollen sinnvoll gebündelt werden. Daher ist eine Zentralisierung von gewissen Dienstleistungen im Finanz- und Rechnungswesen vorgesehen, allerdings erst in der dritten Etappe des ERP-Projektes (Mitte 2024 bis Ende 2026). Aufgrund des grossen Interesses, das einer Zentralisierung von Seiten der Direktionen entgegengebracht wird, sollen bereits vorher entsprechende Pilotbetriebe möglich sein. Der Zentralisierungsgedanke im Finanz- und Rechnungswesen ist nicht neu. Bereits heute haben insbesondere die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE), die Erziehungsdirektion (ERZ) und die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) den Grossteil ihres Finanz- und Rechnungswesens im Generalsekretariat (BVE), im Amt für zentrale Dienste (ERZ) und im Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (JGK) zentralisiert. Weitere Direktionen wie beispielsweise die Volkswirtschaftsdirektion (VOL) haben Interesse angemeldet, als möglicher ERP-Pilotbetreiber die weitere Zentralisierung von Arbeiten im Finanz- und Rechnungswesen zu prüfen.

Unabhängig des ERP-Zeitplanes, der eine Einführung im Bereich Finanzen auf das Jahr 2023 vorsieht, hat die Finanzdirektion bereits jetzt Vereinfachungen im Finanz- und Rechnungswesen eingeleitet. So soll beispielsweise bereits im Planungsprozess 2019 im Hinblick auf die Jahresrechnung 2020 auf die Erstellung einer betrieblichen Bilanz verzichtet werden. Das heisst, dass die Bewertungsbereiche der Finanz- und der Betriebsbuchhaltung vereinheitlicht werden und die Verwaltung von umfangreichen Erhebungen entlastet wird. Mit einer Revision des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), welche dem Grossen Rat voraussichtlich im Herbst 2019 vorgelegt wird, sollen die rechtlichen Voraussetzung für die Vereinfachungen geschaffen werden.

Die vorliegenden Motionen verlangen eine Analyse des Projektes HRM2/IPSAS sowie des gesamten Finanz- und Rechnungswesen mit entsprechenden Berichterstattungen an den Grossen Rat. Nach Auffassung des Regierungsrates würden diese Forderungen erhebliche Kräfte in der Verwaltung binden. Der Regierungsrat hat in der vorstehenden Antwort sowohl die kurzfristigen Optimierungsmassnahmen als auch die mittel- bis langfristig geplanten Veränderungen bzw. Vereinfachungen im Finanz- und Rechnungswesen beschrieben und setzt die bereits laufenden Analysen und Massnahmen mit hoher Priorität fort. Der spürbare Schwung und der Wille der Beteiligten zu Verbesserungen sollte vollumfänglich in die Gestaltung der Zukunft und somit in die dringend nötige Umsetzung des ERP-Projektes fliessen. Die Finanzkommission wird laufend über die geplanten Veränderungen im Finanz- und Rechnungswesen informiert. Sowohl der Regierungsrat als auch die Verwaltung schätzen diesen Austausch und nehmen die daraus entstehenden Anregungen gerne auf. Diese enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Finanz-

kommission erlauben dem Regierungsrat und der Verwaltung, die Kräfte auf die unmittelbar anstehenden und die zukunftsbezogenen Arbeiten zu konzentrieren. Dies erscheint dem Regierungsrat der zielführendere Weg zu sein als administrativ aufwändige Analysen – allenfalls unter Beizug von externen Experten – mit entsprechender Berichterstattung an den Grossen Rat. Daher beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, **die beiden Motionen als Postulat** anzunehmen.

Verteiler

- Grosser Rat