

Finanzaufsicht nach ISO 9001

Das Qualitätsmanagement-System der Kantonalen Finanzkontrolle Solothurn

Die Finanzkontrolle des Kantons Solothurn hat als erste kantonale Finanzkontrolle ein Qualitätsmanagement-System nach ISO 9001 [1] eingeführt und sich zertifizieren lassen. Mit der Einführung eines prozessorientierten Qualitätsmanagement-Systems verfolgt die Finanzkontrolle das Ziel, ihre Dienstleistungen noch besser an die Anforderungen und auf die Bedürfnisse der Finanzaufsichtsbehörden und der Revisionspartner anzupassen sowie den Revisionspartnern Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sie die Geschäftsprozessabwicklung in bezug auf Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Qualität und Sicherheit (Internes Kontrollsystem) verbessern können. Gleichzeitig wurde auch die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung [2] eingeführt.

Mit der Einführung des Qualitätsmanagement-Systems (QMS) konnte die vor drei Jahren in Angriff genommene Strukturreform abgeschlossen werden. So wurde mit einem Strategiekonzept die zukünftige, organisatorische Ausrichtung festgelegt. Das neu erarbeitete Revisionskonzept regelt den Auftrag der Finanzkontrolle im Kontext zur kantonalen Aufsicht und enthält die Anpassungen an die heutigen Revisionsstandards unter Berücksichtigung der Modifikation für öffentlichrechtliche Körperschaften. Mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WVO) kann schlussendlich dieses moderne Führungsinstrument selbst erprobt, das Know-how pragmatisch vertieft und für die Revisionen der WVO-Ämter verwendet werden.

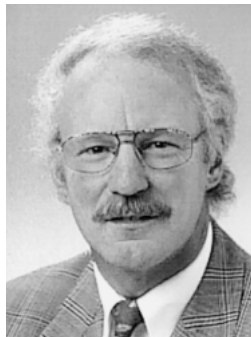
Um die Qualität der Leistungen sicherzustellen, hat die Finanzkontrolle das prozessorientierte Qualitätsmanagement-System ISO 9001 implementiert. Mit der Zertifizierung im Juli 1999 konnte die Einführung dieses Projektes erfolgreich abgeschlossen werden. Das Qualitätsmanagement-System wird künftig jährlich durch eine Drittfirma auditiert.

1. Auftrag der Finanzkontrolle

Als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht arbeitet die Kantonale Finanzkontrolle sowohl für die Legislative (Parlament) als auch für die Exekutive (Regierungsrat). Sie nimmt in dieser Eigenschaft die parlamentarische und verwaltungsinterne Finanzaufsicht des Kantons Solothurn wahr.

In diesem monistisch [3] konzipierten System (Einheitsrevision) ist die Finanzkontrolle für die Aufgaben der Internen und Externen Revisionsstelle zuständig. Darunter fällt die jährliche Revision der Staatsrechnung, der Rechnungen der Spitäler, Anstalten und Stiftungen sowie die Internen Revisionen bei den Departementen und Ämtern, verbunden mit speziellen Bau- und Informatikrevisionen. Ferner nimmt sie revisionstechnische, finanz-

und betriebswirtschaftliche Beratungen vor und erledigt Spezialaufträge der Aufsichtsbehörden.



Peter Hard, dipl. Buchhalter/Controller, Chef der Kantonalen Finanzkontrolle und Qualitäts-Beauftragter, Solothurn
peter.hard@aio.ktso.ch

2. Qualitätsmanagement-System nach ISO 9001

2.1 Warum ein Qualitätsmanagement-System?

Ein Managementsystem, das nach den ISO-Normen aufgebaut ist, ermöglicht die objektive Beurteilung und Bewertung der Geschäftstätigkeiten und führt zu einem Prozess der stetigen Verbesserung. Damit verbunden ist die optimale Ausrichtung der Produkte und Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Kunden. Für die Finanzkontrolle waren dabei folgende Gründe

wegleitend für die Einführung eines umfassenden QM-Systems:

- Der herkömmliche, inputorientierte Ressourceneinsatz soll über systematisch strukturierte Prozessabläufe zu einer outputorientierten Ergebnisqualität führen, die über alle Stufen messbar ist.
- Der Regelkreis des Qualitätsmanagements mit den Elementen Planung, Realisierung, Überwachung und Verbesserung soll institutionalisiert werden.
- Die Qualitätsphilosophie soll eine wirksame Finanzaufsicht, den zielorientierten Ressourceneinsatz, optimale Prozessabläufe, die Nutzung des Wissens der Mitarbeiter, permanente Verbesserung und Kundenzufriedenheit als tragende Pfeiler umfassen.
- Die Dienstleistungen sollen noch besser an die Anforderungen und auf die Bedürfnisse der Finanzaufsichtsbehörden und der Revisionspartner ausgerichtet werden. Gleichzeitig soll die Finanzkontrolle in der Lage sein, den Revisionspartnern Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sie die Geschäftsprozessabwicklung in bezug auf Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Qualität und Sicherheit (Internes Kontrollsystem) verbessern können.

2.2 Vision/Leitbild

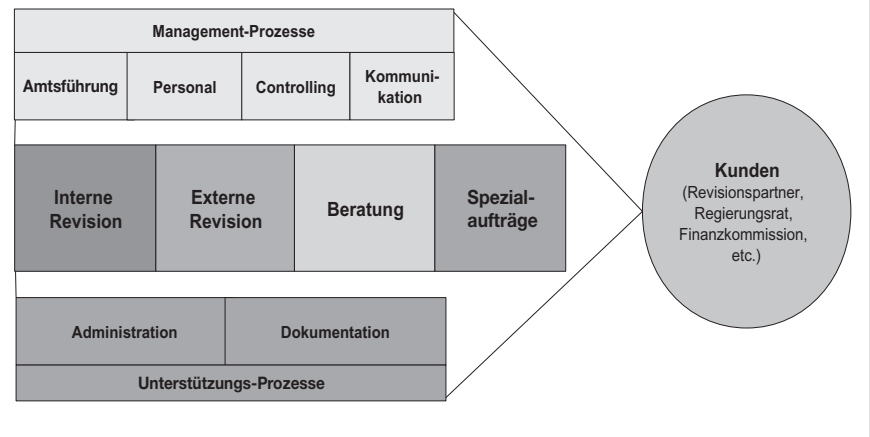
Um ein QMS aufbauen und messen zu können, muss eine Vision und das entsprechende Leitbild erarbeitet werden. Während die Vision als kurze, treffende Aussage die künftige Stellung der Amtsstelle ausdrückt («Wir stellen mit unsern Dienstleistungen eine wirksame administrative Finanzaufsicht sicher»), wird mit dem Leitbild die formelle, umfassende Verpflichtung für die Geschäftstätigkeit verankert. Aus dem Leitbild werden die Ziele und Erfolgskenngrößen (EKG) abgeleitet. Eine wichtige Voraussetzung ist dabei, dass die im Leitbild gemachten Aussagen messbar sein müssen.

2.3 Prozessarchitektur

Mit der Prozessarchitektur werden die Hauptprozesse definiert und zweckmässig gruppiert (*Darstellung 1*). Sie

Darstellung 1

Management-Prozesse

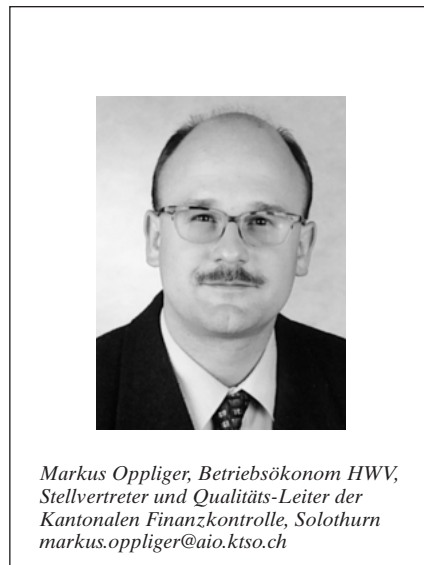


umfasst die Management-, die Leistungs- und die Unterstützungsprozesse.

Management-Prozesse

Amtsführung, Personal, Controlling und Kommunikation

Ziel der Management-Prozesse ist die Verpflichtung der Leitung zu einer Qualitätspolitik, die darauf angelegt ist, die an die Finanzkontrolle gestellten Anforderungen zu erfüllen, das System periodisch zu bewerten, mit geeigneten Vorbeugungs- und Korrekturmaßnahmen das System zu verbessern und weiterzuentwickeln und fachlich geeignetes Personal und materielle



Markus Oppliger, Betriebsökonom HWV, Stellvertreter und Qualitäts-Leiter der Kantonalen Finanzkontrolle, Solothurn markus.oppliger@aio.ktso.ch

Mittel und Einrichtungen bereitzustellen, welche die Qualität günstig und nachhaltig beeinflussen.

Leistungs-Prozesse

Interne Revision, Externe Revision, Beratung und Spezialaufträge

Ziel der Leistungsprozesse ist, die Revisionsaufträge in ihrem Ablauf systematisch zu erfassen und optimal zu gestalten, damit diese effizient und wirtschaftlich abgewickelt werden können. Die Revision und Beratung soll dabei auf hohem Niveau stattfinden und zu einer wirksamen Kontrolle des Finanzhaushaltes beitragen.

Unterstützungs-Prozesse

Administration und Dokumentation

Mit den Unterstützungsprozessen werden effiziente Werkzeuge zur Unterstützung der Dienstleistungsprozesse bereitgestellt.

2.4 Regelkreis

Mit dem Regelkreis des QM-Systems, bestehend aus den Elementen Planung (plan), Realisierung (do), Überwachung (check) und Verbesserung (act), werden die Ziele und Erfolgskenngrößen festgelegt (*Darstellung 2*). Die Tätigkeiten werden nach den festgelegten Methoden ausgeführt und gemessen, die Messgrößen laufend über-

wacht und allfällig notwendige Massnahmen für Verbesserungen des Systems in die Wege geleitet.

nisse werden ausgewertet und daraus die notwendigen Massnahmen festgelegt. Die Messergebnisse werden im

sion relevanten Daten von Beginn bis zur Dokumenten-Archivierung aufzeichnet. Die Checklisten sind als strategische Revisionspapiere konzipiert, mit denen der Revisor seinen Prüfungsplan für die betreffende Revisionseinheit festlegt. Damit wird eine einheitliche Revisionstätigkeit sichergestellt und gleichzeitig Gewähr geboten, dass die im Einzelfall notwendigen spezifischen Prüfungshandlungen vorgenommen und mit dem entsprechenden Prüfungsbefund dokumentiert werden. Die Checklisten sind absichtlich kurz gehalten, um die notwendige Flexibilität in der Durchführung der Revision zu erhalten und um die Fachkompetenz der Revisoren im Einzelfall voll einfließen zu können. Diese Prüfungspapiere bilden auch die Grundlage für die institutionalisierten Qualitätsreviews vor und nach der Prüfung.

Der dritte Teil enthält die Anschlussdokumente, welche nach den verschiedenen Prozessen geordnet sind. Das QM-Handbuch wird laufend durch die Gesetzgebung, externe Handbücher und weitere Konzepte von aussen beeinflusst und an die neuen Gegebenheiten angepasst.

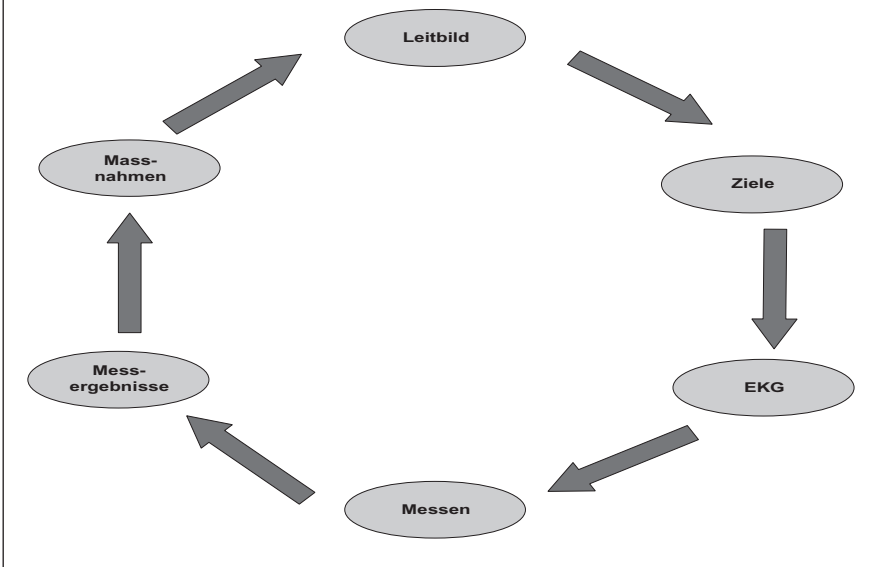
2.7 Erfahrungen mit ISO

Die bis heute gemachten Erfahrungen sind äusserst positiv. Es sind klare Ziele vorhanden, die periodisch gemessen und beurteilt werden. Mit den visualisierten Abläufen sind die Revisionen und die Vorgehensweise einheitlich strukturiert. Der laufende institutionalisierte Review bei der Prüfungsplanung, nach der Durchführung und beim Follow-up stellt die Einhaltung der Qualität und der Standards sicher. Gleichzeitig wird eine Kompetenzsteigerung der Mitarbeiter erreicht und das Qualitätsbewusstsein gesteigert.

Die Berichterstattung wurde vermehrt auf die Kunden ausgerichtet und dementsprechend gestrafft. Der umfangmässig reduzierte Revisionsbericht, bestehend aus dem Management Summary zuhanden der vorgesetzten Stellen mit maximal 4 Seiten, und dem Bericht mit den Feststellungen und Massnahmen für die Amtsstelle, ist auf

Darstellung 2

Der Regelkreis des QM-Systems



Bei der Finanzkontrolle bilden die Revisionseinheiten mit der entsprechenden Risikobeurteilung die Grundlage für die Revisionsplanung. Ausgehend von dieser Grundlage wird die Mehrjahresplanung und die Jahresplanung erstellt. Die Fortschrittskontrolle wird periodisch durchgeführt. Der Soll-/Ist-Vergleich zwischen den geplanten und den effektiv vorgenommenen Revisionen kann durch Spezialaufträge oder ausserordentliche Vorkommnisse beeinflusst werden. Mit dem Tätigkeitsbericht wird dem Regierungsrat und der Finanzkommission Rechenschaft über die durchgeführten Revisionen abgelegt. Die Prozessqualität wird jährlich durch interne Audits auf Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten überprüft. Mit dem Überwachungsaudit der Zertifizierungsfirma wird sichergestellt, dass die Zertifikatsvoraussetzungen eingehalten werden.

2.5 Erfolgskenngrössen

Die Zielerfüllung wird anhand der vorgegebenen Erfolgskenngrössen gemessen (Darstellung 3). Die Messergeb-

Management-Bericht erläutert. Mit diesem Regelkreis wird die laufende Verbesserung des QM-Systems sichergestellt.

2.6 Prozessorientierte Dokumenten-Struktur

Die Dokumentation der verschiedenen Prozesse wird in einem Qualitäts-Handbuch zusammengefasst (Darstellung 4). In unserem Fall umfasst es drei Teile.

Im ersten Teil sind die Prozesse beschrieben. Jeder einzelne Prozess umfasst die Prozessmerkmale, das Ziel, die Grundsätze, die definierten Erfolgskenngrössen, den Prozesseigner und die Anschlussdokumente, d.h. die Dokumente, welche für diesen Prozess bereits vorbereitet zur Verfügung stehen. Mit einem entsprechenden Flow-Chart (Ablaufdiagramm) wird ferner jeder Prozessablauf visuell dargestellt.

Der zweite Teil umfasst die Revisionschecklisten (CL) und die Revisionsformulare. Im Masterblatt werden die für den Prozessablauf einer Revi-

Darstellung 3

Erfolgskenngrössen

Erfolgskenngrössen der Finanzkontrolle	Erhebungsprozess	Ziele
1. Finanzaufsichtsbehörden Anzahl Revisionen und Berichte, begleitete Projekte und Spezialaufträge	Kommunikation	90 % der geplanten Revisionen
2. Revisionspartner Akzeptanzgrad der Massnahmen Zufriedenheitsgrad der Revisionspartner (Revision & Beratung) Anzahl Kreisschreiben an Revisionspartner	Interne / externe Revision Interne / externe Revision/Beratung Kommunikation	90 % Akzeptanz 5 (Skala 1 - 6, 6 ist Bestnote) 1 Kreisschreiben
3. Mitarbeiterinnen / Mitarbeiter Weiterbildungsindex Mitarbeiterzufriedenheitsindex	Personal Personal	10 Tage für Aus- und Weiterbildung 90 % sehr zufrieden / zufrieden
4. Prozesse Prozessqualität Durchlaufzeit Interne Revisionen Durchlaufzeit Externe Revisionen	Amtsführung Amtsführung Amtsführung	Sicherstellung und Pflege des QMS 90 Tage für 90 % der Revisionen bis spätestens 30.6.
5. Dienstleistungen Wertschöpfungspotential (sofern quantifizierbar) Produktivität (Anzahl Revisionstage)	Interne / externe Revision Controlling	in Mio. Franken 70 % produktive Tage
Erfolgskenngrösse der Institutionen / Ämter Rating der Amtsstelle	Interne / externe Revision	Bewertung der Qualität der Amtsstelle Skala A – D (A = Bestnote)

positives Echo gestossen und bringt für den Verfasser und den Leser eine Zeitersparnis.

Dank der Effizienzsteigerungen aus der neuen Prozessabwicklung und der laufenden Verbesserungsprozesse konnte der vermehrte Aufwand für Beratung und Spezialaufträge wie auch für neue Aufgaben (WOV-Prüfungen, Aufsicht über die Steuerveranlagungen, vertiefte Informatikprojektbegleitungen usw.) mit dem gleichen Personalbestand bewältigt werden.

Für die Finanzkontrolle erhält die Zertifizierung zusätzlich einen besonderen Stellenwert, da sie aufgrund ihrer fachlichen Unabhängigkeit die Finanzaufsicht gegenüber andern Stellen ausübt, selbst aber bis heute durch keine andere Stelle geprüft wurde. Mit der Einführung dieses QMS unterzieht

sich die Finanzkontrolle einer freiwilligen, periodischen Überprüfung, mit dem Ziel, die Qualität der Leistungen gegenüber den Finanzaufsichtsbehörden und den Revisionspartnern laufend sicherzustellen und wo notwendig zu verbessern.

3. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Mit der Einführung des ISO-Qualitätsmanagement-Systems und der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) verfügt die Finanzkontrolle heute über ein 3-Stufen-Führungsmodell, das die gesamte Geschäftstätigkeit umfasst (Darstellung 5). Die Leistungsprozesse und die Produktgruppen bzw. der Output sind dabei identisch konzipiert.

Input, Ressourceneinsatz

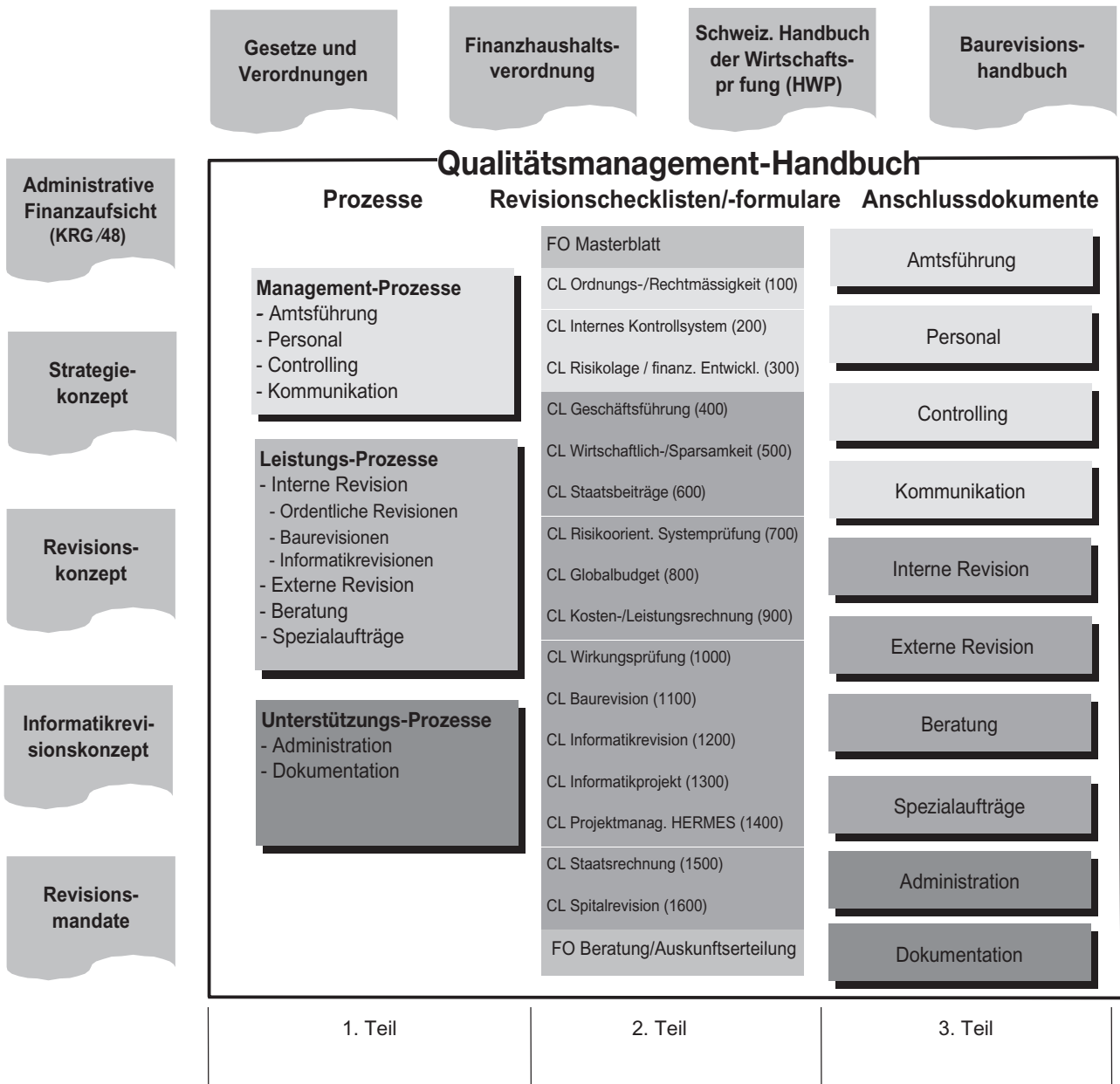
Mit der ersten Stufe wird der herkömmliche, inputorientierte Ressourceneinsatz gesteuert. Hier werden das Personal, die Sachmittel und die Finanzen zur Verfügung gestellt. Dieses Instrument bildet die Grundlage für den Finanzplan, den Voranschlag und die Rechnung. Massgebende Kenngrössen sind die Wirtschaftlichkeit und die Angemessenheit (Sparsamkeit).

Prozesse, Aktivitäten, Organisation

Diese Stufe umfasst die Organisation, die Aktivitäten und die systematisch strukturierten Prozessabläufe. Die gesetzten Ziele werden anhand der definierten Erfolgskenngrössen gemessen und mit dem Management-Bericht entsprechend interpretiert und kommuniziert.

Darstellung 4

Dokumentation im QM-Handbuch



Output, Wirkungsorientierte Ergebnisse

Mit der Kosten-/Leistungsrechnung, der Produktegruppenrechnung und der Globalrechnung werden die wirkungsorientierten Ergebnisse aufgezeichnet. Die Leistungsmessung erfolgt dabei über die Wirkungsindikatoren. Mit dem Controlling-Report wird

über die Finanzen, das Personal und die Leistungen zuhanden des Regierungsrates und des Kantonsrates Bericht erstattet.

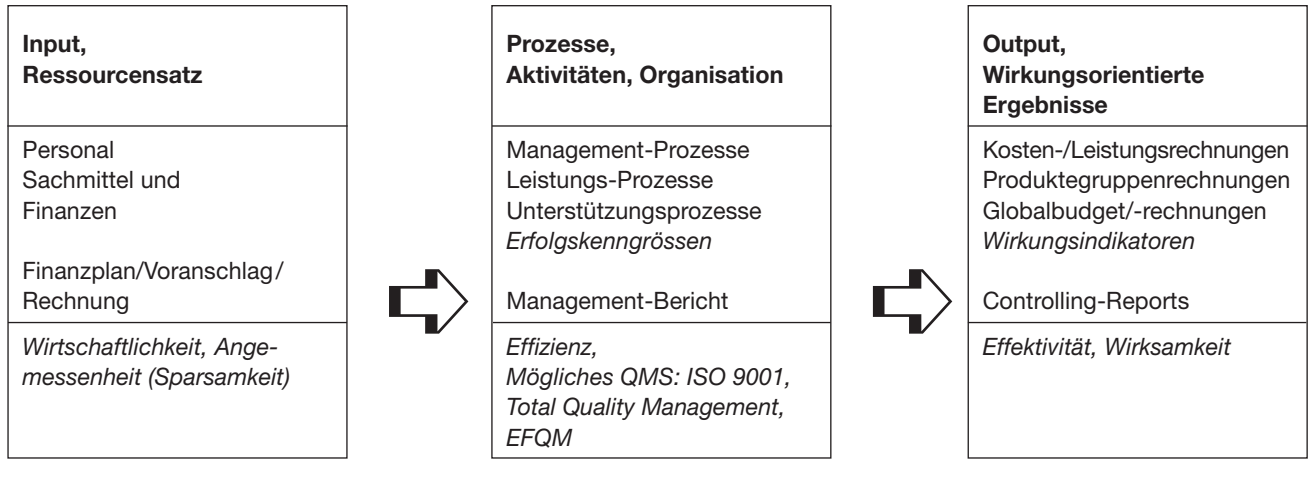
4. Weiterentwicklung/Ausblick

Mit den aufgezeigten Führungsinstrumenten und dank der ausgeprägten Motivation der Mitarbeiter ist die Fi-

nanzkontrolle in der Lage, den hohen Anforderungen und Erwartungen gerecht zu werden. Sie weist heute eine moderne Struktur und Organisation auf. Mit der fachlichen Unabhängigkeit, der gesetzlich verankerten Finanzaufsicht und mit der direkten Berichterstattung an die parlamentarische Finanzkommission sind die essentiellen Grundlagen gegeben.

Darstellung 5

Das 3-Stufen-Führungsmodell



Obwohl die Schaffung eines Rechnungshofes zur Zeit kein Thema ist, dürfte doch die künftige Entwicklung der Finanzkontrollen allgemein dahingehen, dass diese direkt dem Parlament unterstellt werden, dass die bud-

getmässige Unabhängigkeit in dem Sinne umgesetzt wird, dass sie Kredit- und Stellenbegehren direkt dem Parlament unterbreiten und ihre Berichte auch veröffentlichen können.

Anmerkungen

- 1 ISO, Abkürzung für International Organization for Standardization.
- 2 New Public Management.
- 3 Im Gegensatz zum dualen System, bei dem die Externe und Interne Revision getrennt sind.

RESUME

Surveillance financière selon ISO 9001

Le Contrôle des finances de Soleure est le premier service cantonal de ce type à introduire un système de management de qualité (QMS) et à se faire certifier selon ISO 9001.

Organe suprême de la surveillance financière, le Contrôle des finances fonctionne aussi bien pour le pouvoir législatif qu'exécutif. Il assume la tâche des organes d'audit interne et externe. Pour garantir la qualité des prestations, le Contrôle des finances a mis en place un système de management de qualité ISO 9001 orienté processus. La certification a eu lieu au mois de juillet 1999. Le système de management de qualité sera audité annuellement par une société tierce.

Un système de management conçu selon les normes ISO permet une appréciation et une évaluation objectives

des activités et leur amélioration permanente. De plus, une adaptation optimale des produits et des services aux besoins des clients est assurée.

La structure du processus définit les démarches principales et les classe selon leur fonction. Elle comprend les processus de management, de performance et de soutien. Le descriptif des processus, les check-lists et le suivi des processus constituent le «Manuel de qualité».

Pour mettre en place et évaluer un QMS, il convient d'établir une charte permettant de définir les objectifs et les indices de succès. Ces derniers permettront de mesurer périodiquement si les objectifs sont atteints. Les résultats de mesure sont évalués pour ensuite permettre de déterminer les mesures à prendre. Ils sont commentés dans le rap-

port du management. Cette démarche garantit une constante amélioration du système de management de qualité.

Pour compléter le système de management de qualité ISO, le Contrôle des finances a introduit la nouvelle gestion publique avec la budgétisation globale. Il dispose ainsi d'un modèle de gestion en trois étapes, constitué des éléments input, processus, output, et regroupe toutes les activités. Grâce au modèle de gestion global, le Contrôle des finances peut encore mieux adapter ses prestations aux exigences et aux besoins des autorités de surveillance financière et des partenaires d'audit. Il peut en même temps leur montrer comment améliorer le déroulement du processus de leurs activités en termes d'efficacité, de rentabilité, de qualité et de sécurité (système de contrôle interne).

PH/MO/AFB