

Personalverrechnung für Mitarbeiter der Landesverwaltung

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31
Tel.: (+43 732) 7720-11426
Fax: (+43 732) 7720-214089
E-Mail: post@lrh-ooe.at
www.lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31

Redaktion:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im April 2016



INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung	1
Lohn- und Gehaltsverrechnung im Land OÖ im Überblick	8
Ablauf der Bezugsverrechnung für aktive Mitarbeiter der Landesverwaltung	12
Zuständigkeiten	12
Schematischer Ablauf.....	12
Einzelne Feststellungen zum Ablauf und Kontrollkonzept.....	15
IPA und IPAnG	17
Weiterentwicklung von IPA.....	17
Berechtigungskonzept	20
Einzelne Ergebnisse der Datenanalyse	21
Datenbasis.....	21
Vollständigkeit.....	22
Periodengerechte Zuordnung.....	23
Doppelerfassungen.....	23

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Lohn- und Gehaltsverrechnung im Landeskontext.....	9
Abbildung 2: Durchschnittliche Abrechnungsfälle je Kundengruppe in Prozent (2014)	11
Abbildung 3: Schematischer Ablauf von der Personalverwaltung bis zur Auszahlung für aktive Mitarbeiter der Landesverwaltung	13

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS/GLOSSAR

B

Batch-Programm	Computer-Programm, das die in den Eingabedateien enthaltenen Daten automatisch, sequentiell und vollständig abarbeitet
Buch	Landesbuchhaltung; nachgeordnete Organisationseinheit der Direktion Finanzen
BVA-Pensionservice	Pensionservice der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter

D

durchlaufende Gebarung	nicht haushaltswirksame Ausgaben mit Rückforderungsanspruch bzw. Einnahmen mit Rückzahlungs- oder Weiterleitungsverpflichtung
-------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

F

FinD	Direktion Finanzen
-------------	--------------------

G

gespag	OÖ. Gesundheits- und Spitals-AG
GPLA-Prüfung	gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben durch Sozialversicherung und Finanzamt: Lohnsteuer, Sozialversicherung und Kommunalsteuer

H

HO	Haushaltsordnung des Landes OÖ
-----------	--------------------------------

I

IKS	Internes Kontrollsystem
IPA	Integriertes Personalverwaltungs- und Abrechnungssystem
IPAnG	IPA neue Generation = Technologieumstellung IPA; Umstellung der Programmoberfläche auf die festgelegte Programmiersprache java
IPA-Wartungsteam	Team aus Mitarbeitern der IT, PVR und PersD
IT	Abteilung Informationstechnologie

J

java	objektorientierte Programmiersprache
-------------	--------------------------------------

K

KUK	Kepler Universitätsklinikum GmbH
------------	----------------------------------

L

LAD	Landesamtsdirektor
LD-Schema	Gehaltsschema für Landesbedienstete nach dem Oö. Gehaltsgesetz 2001
LSR	Landesschulrat für OÖ

P

PersD	Direktion Personal
Prüfroutinen	softwareunterstützte Prüfungshandlungen
PVR	Personalverrechnung; nachgeordnete Organisationseinheit der Direktion Finanzen

S

SAP	Rechnungswesen-Software (Systems, Applications & Products)
SHV	Sozialhilfeverbände

T

Technologieumstellung IPA	Umstellung der Programmoberfläche auf die festgelegte Programmiersprache auf java = Projekt IPAnG
----------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------

U

User-ID	Benutzer-Identifikation
----------------	-------------------------

V

voranschlagswirksam	haushaltswirksam; Ausgaben und Einnahmen, die Gegenstand der Veranschlagung sind – im Gegensatz zur durchlaufenden Gebarung
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung

W

Workflow	Arbeitsablauf
-----------------	---------------

Personalverrechnung für Mitarbeiter der Landesverwaltung

Geprüfte Stelle(n):

Direktion Finanzen, nachgeordnete Organisationseinheit Personalverrechnung
Direktion Personal
Abteilung Informationstechnologie

Prüfungszeitraum:

6.10.2015 bis 8.1.2016

Rechtliche Grundlage:

Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z. 1 des Oö. LRHG 2013, LGBl. Nr. 62/2013

Prüfungsgegenstand und -ziel:

Gegenstand der Prüfung war die Lohn- und Gehaltsverrechnung im Land OÖ – von der Personalverwaltung über die Verrechnung in der Personalverrechnung bis zur Verbuchung in den Rechenwerken des Landes OÖ. Die Analysen beschränkte der LRH auf aktive Mitarbeiter der Landesverwaltung.

Prüfungsteam:

Mag. Liselotte Wallentin (Prüfungsleiterin), Mag. Dr. Birgit Fuchshuber

Prüfungsergebnis:

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde Vertreterinnen und Vertretern der Direktion Finanzen und der nachgeordneten Organisationseinheit Personalverrechnung, der Direktion Personal und der Abteilung Informationstechnologie in der Schlussbesprechung am 9.3.2016 zur Kenntnis gebracht.

Legende:

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

KURZFASSUNG

(1) Personalverrechnung rechnet monatlich rd. 60.000 Fälle ab

Der LRH analysierte das System der Lohn- und Gehaltsabrechnung von der Festlegung und Erfassung der Bezüge in der Direktion Personal über die Verrechnung in der Personalverrechnung bis zur Verbuchung in den Rechenwerken. Seine Prüfung beschränkte er auf aktive Mitarbeiter der Landesverwaltung.

Neben den aktiven Mitarbeitern des Landes rechnet die Personalverrechnung auch Bezieher von Landespensionen, Mitarbeiter der Gesundheits- und Spitals-AG, der Kepler Universitätsklinikum GmbH, der Sozialhilfverbände, anderer landesnaher Organisationen und die Pflichtschullehrer ab. Die Kosten der Lohn- und Gehaltsverrechnung werden auf Basis eines zweckmäßigen, einfachen Rechenschemas weiterverrechnet. (Berichtspunkte 1 und 2)

(2) Lohn- und Gehaltsverrechnung gut eingespielt

Ein wichtiges Prinzip eines internen Kontrollsystems – die Funktionstrennung – ist im Land OÖ grundsätzlich durch unterschiedliche Zuständigkeiten für die Bezugsfestsetzung und Datenerfassung, die Abrechnung sowie die Verbuchung und Freigabe der Auszahlung erfüllt.

Für die Personalverwaltung und die Gehaltsabrechnungen ist im Land OÖ ein integriertes Personalverwaltungs- und Abrechnungssystem (IPA) – ein landeseigenes IT-Tool – im Einsatz. Ein koordiniertes Zusammenspiel von organisatorischen Maßnahmen, technischen Systemkontrollen sowie manuellen Kontrollen ist gegeben. Der Ablauf der Bezugsverrechnung hat sich über die Jahre gut eingespielt. Einzelne Verbesserungspotentiale zeigt der LRH in seinem Bericht auf. (Berichtspunkte 3 und 4)

(3) Brutto-Bezugsbestandteile an einer Stelle erfassen

Bezugsrelevante Daten für Mitarbeiter der Landesverwaltung werden grundsätzlich in der Direktion Personal – unter Wahrung des 4-Augenprinzips – erfasst. Zusätzlich werden die Eingaben in der Personalverrechnung kontrolliert. Bei definierten Gehaltsbestandteilen wird dieser Grundsatz durchbrochen: Die Daten werden von Mitarbeitern der Personalverrechnung eingegeben und dort im Sinne des 4-Augenprinzips revidiert.

Der LRH empfiehlt, die Trennung von Eingabe und Kontrolle in den unterschiedlichen Organisationseinheiten konsequent umzusetzen. Daher sollte grundsätzlich die Erfassung der Brutto-Bezugsbestandteile zur PersD verlagert werden. Dies entspricht auch den Überlegungen der IPA-Verantwortlichen, wonach eine derartige Umstellung bei der Weiterentwicklung von IPA bereits angedacht sei. (Berichtspunkt 5)

(4) Prüfung im Gebarungsvollzug entspricht der Haushaltsordnung

Laut Haushaltsordnung des Landes OÖ hat die Prüfung im Gebarungsvollzug für Personal vor der Anordnung der Beträge an die Landesbuchhaltung zu erfolgen. Den entsprechenden Vorschriften der Dienst-anweisung für die Landesbuchhaltung und die Personalverrechnung wird durch IPA-Prüfrountinen oder durch eine verpflichtende Revision in der Personalverrechnung entsprochen. (Berichtspunkt 6)

(5) Grundsatzentscheidung über einen neuen Prüfungsansatz treffen

Die Abläufe und Kontrollschritte in der Direktion Personal, die technischen Systemkontrollen in IPA und Auswertungen wurden in den letzten Jahren laufend weiterentwickelt. Dieses Kontrollsystem beeinflusst die Intensität und Art des Kontrollerfordernisses in der Personalverrechnung. Weiters führt das 4-Augenprinzip in der PersD in Verbindung mit der Prüfung im Gebarungsvollzug durch die PVR dazu, dass bestimmte Sachverhalte mehrfach auf dieselbe Art und Weise kontrolliert werden. Der LRH hält es daher für zweckmäßig, die Prüfung im Gebarungsvollzug in der Personalverrechnung neu zu konzipieren.

Aus Sicht des LRH sollte die laufende, lückenlose Prüfung im Gebarungsvollzug teilweise durch eine nachgängige Prüfung unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes ersetzt werden. Nachgängige Kontrollen ermöglichen es, Sachverhalte in ihrer Gesamtheit zu beurteilen. Nach Ansicht des LRH wäre es zweckmäßig, wenn die Direktion Personal und die Personalverrechnung unterschiedliche Kontrollzugänge hätten. Das bedeutet, dass nicht dieselben Kontrollen mehrfach gemacht werden, sondern dieselben Sachverhalte aus unterschiedlichen Blickwinkeln beurteilt werden. Eine derartige Umstellung des Prüfungsansatzes in den nächsten Jahren wäre sinnvoll, weil in diesem Zeitraum infolge von Pensionierungen zahlreiche Stellen nachzubeseetzen sein werden. Diese Grundsatzentscheidung über den Prüfungsansatz wäre unter Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenüberlegungen zu treffen und würde eine Änderung der Haushaltsordnung des Landes OÖ erfordern.

Die Direktion Finanzen, die Direktion Personal und die Personalverrechnung sollten zeitnahe eine Grundsatzentscheidung herbeiführen, ob die Prüfung im Gebarungsvollzug in der Personalverrechnung teilweise auf eine nachgängige Prüfung unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes umgestellt werden soll. (Berichtspunkt 7 – Verbesserungsvorschlag I)

(6) Gesamtprojekt für langfristige Ausrichtung von IPA fehlt

IPA ist seit den 1990er-Jahren für die Personalverwaltung und Personalverrechnung im Einsatz und wurde seither stetig weiterentwickelt. 2009 stellte IBM das Produkt für die Wartung der Benutzeroberfläche und Onlinefunktionen von IPA ein. IPA kann zwar weiter genutzt werden, Anpassungen sind jedoch aufwändiger und schwieriger. Nach Prüfung mehrerer Alternativen legten die zuständigen Entscheidungsträger die technisch notwendige Umstellung auf die vorgeschlagene Programmiersprache java verbunden mit einer Prozessoptimierung fest.

Damit sollte IPA noch mindestens fünf bis zehn Jahre nutzbar sein. Ein Projekt zur strategischen Neuausrichtung von IPA wurde bis zum Prüfungszeitpunkt noch nicht aufgesetzt.

Im April 2013 erteilte der IT-Leiter den internen Projektauftrag „Technologieumstellung IPA“ (= Projekt IPA neue Generation, IPAnG). Der Projektauftrag beschränkt sich auf die Neuprogrammierung der Onlinefunktionen. Umfasst sind daher weder die Abrechnung selbst und die übrigen Batch-Programme noch die zugrundeliegende Datenbank.

Aus Sicht des LRH sollte ein Gesamtprojekt entwickelt werden – beispielsweise unter dem Namen „IPA 2025“. Dabei wäre die strategische Ausrichtung festzulegen. Darauf aufbauend sollten die Eckpunkte der Programmentwicklung definiert, Entscheidungen über die Batch-Programme und die Datenbank getroffen sowie Meilensteine der Umsetzung und eine grobe Ressourcenplanung festgelegt werden. „IPA 2025“ wäre gemeinsam mit dem Kontrollkonzept in einem einheitlichen Gesamtsystem zu entwickeln. Der LRH empfiehlt, dieses Gesamtprojekt rasch aufzusetzen – nicht zuletzt, um beim Projekt „Technologieumstellung IPA“ zielgerichtet weiterarbeiten zu können. (Berichtspunkt 8 – Verbesserungsvorschlag II)

(7) Projekt „Technologieumstellung IPA“ rasch umsetzen

Das Ende der technischen Lebensdauer des Wartungsprogramms für die Benutzeroberfläche und Onlinefunktionen von IPA war bereits 2009 erreicht. Laut Projektauftrag war die Umsetzung des Projekts „Technologieumstellung IPA“ bis 2015 geplant. Zum Prüfungszeitpunkt waren erst einzelne Teilbereiche umgestellt. Die Abteilung IT begründete dies mit laufenden Unterbrechungen wegen erforderlicher Systemanpassungen (Steuerreformen, Sozialversicherungs-Novellen, Dienstrechtsänderungen, Mitarbeitertransfer an die neu gegründete Kepler Universitätsklinikum GmbH, etc.). Um zu gewährleisten, dass IPA weiter vollumfänglich nutzbar bleibt, wäre das Projekt „Technologieumstellung IPA“ in Abstimmung mit dem noch zu entwickelnden Gesamtprojekt „IPA 2025“ rasch fertigzustellen. Falls notwendig, sind für diesen Zeitraum entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. (Berichtspunkt 9)

(8) Chance für systematische Überarbeitung von IPA nutzen

IPA ist historisch gewachsen. Diese Applikation wurde in den letzten 20 Jahren stetig erweitert und ergänzt. Eine systematische Programmanalyse im Hinblick auf eine Programmvereinfachung und -bereinigung wurde bislang nicht durchgeführt. Laut Projektauftrag „Technologieumstellung IPA“ sind neue Funktionalitäten nur umzusetzen, wenn das sinnvoll ist.

Da das Projekt „Technologieumstellung IPA“ noch nicht weit fortgeschritten und im Rahmen dessen ohnehin eine eingehende Auseinandersetzung mit den Funktionalitäten erforderlich ist, sollte die Chance für eine systematische Überarbeitung genutzt werden. Zusätzlich zu sinnvollen Erweiterungen und Verbesserungen sollten Bereinigungen durchgeführt werden. Ziel sollte sein, die Komplexität zu verringern, um den Überblick zu bewahren. Umfang und Inhalt des Projekts „Technologieumstellung IPA“ wären dabei auch auf das noch zu entwickelnde strategische Gesamtkonzept „IPA 2025“ abzustimmen.

Aus Sicht des LRH wäre es sinnvoll, bei der Umstellung Mitarbeiter in allen betroffenen Bereichen aufzubauen, um Wissensverluste infolge von Pensionierungen zu vermeiden und auch langfristig ein stabiles Team zu haben. (Berichtspunkt 10)

(9) Berechtigungskonzept und Workflow-Dokumentation auf aktuellen Stand bringen

Das komplexe IPA-Berechtigungskonzept ist auf User-Basis aufgebaut. In der Praxis sind in IPA allgemeine User-IDs definiert, die Mitarbeiter zusätzlich zu ihrer eigenen User-ID verwenden können. Der LRH stellt fest, dass bei Verwendung allgemeiner User-IDs direkt im System nicht nachvollziehbar ist, welche konkrete Person die jeweilige Eingabe bzw. Revision machte. In IPAnG ist auskunftsgemäß ein modernes, flexibles Rollenkonzept vorgesehen, das eine eindeutige Beziehung zwischen ändernder Person und User-ID herstellt. Der LRH beurteilt diese Umstellung als unumgänglich.

In Systemjournalen ist protokolliert, mit welcher User-ID eine Eingabe, Änderung oder Revision durchgeführt wurde, jedoch nicht welche konkreten Prüfungsschritte ein Mitarbeiter setzte. Auf eine angemessene Workflow-Dokumentation entsprechend dem aktuellen technischen Stand ist bei der Entwicklung von IPAnG zu achten. (Berichtspunkte 11 und 12)

(10) IPA-Daten konnten auf die gebuchten Beträge übergeleitet werden

Für das Jahr 2014 prüfte der LRH die Übereinstimmung der IPA-Daten der aktiven Mitarbeiter der Landesverwaltung mit den in SAP voranschlagswirksam gebuchten Beträgen. Er fand keinen Hinweis auf mangelnde Übereinstimmung. (Berichtspunkt 14)

(11) Verpflichtungen gegenüber Mitarbeitern im Rechnungsabschluss

Die Zeitmodelle Alterssabbatical, Altersteilzeit, Sabbatical und Zeitwertkonto beruhen darauf, dass ein Mitarbeiter über einen längeren Zeitraum Zeit oder Geld anspart und dieses Guthaben in einem anderen Zeitraum verbraucht. Das bedeutet, dass der Zeitraum der Leistungserbringung und der Gehaltszahlung nicht deckungsgleich sind. Das Ausmaß der Periodenverschiebung wurde von der Direktion Personal noch nie errechnet. Dem Grunde nach ergibt sich diese Inkongruenz auch dann, wenn die Gehälter für Vorjahre aufgerollt werden. Bisher wurde diese Inkongruenz im Rechnungsabschluss nicht abgebildet. Auch andere Verpflichtungen gegenüber Personal sind im Rechnungsabschluss des Landes OÖ nicht enthalten.

In der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015) sind die Regeln klarer formuliert als in der VRV 1997. Mit Inkrafttreten der VRV 2015 werden die Verpflichtungen gegenüber Personal jedenfalls im Rechnungsabschluss auszuweisen sein.

Der LRH empfiehlt der Direktion Personal mit Unterstützung der Personalverrechnung in Vorbereitung darauf, sämtliche offene Verpflichtungen gegenüber Mitarbeitern zum Jahresende zu ermitteln und zu bewerten. Damit sollten die – unterschiedlichen – finanziellen Verpflichtungen des Landes OÖ der Direktion Finanzen in ihrer Zuständigkeit für die

Erstellung des Rechnungsabschlusses vollständig zur Verfügung stehen. (Berichtspunkt 15 – Verbesserungsvorschlag III)

(12) Doppelerfassungen vermeiden

Bestimmte abrechnungsrelevante Informationen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme eines Sabbaticals werden doppelt – sowohl von der Direktion Personal als auch von der Personalverrechnung – jedoch in unterschiedlichen IPA-Tabellen bzw. Datenbankfeldern gewartet. Infolge unvollständiger Eingaben seitens der Personalverrechnung kam es zu Abrechnungsfehlern, obwohl die entsprechenden Daten seitens der Direktion Personal richtig erfasst waren. Diese Abrechnungsfehler waren teilweise zum Zeitpunkt der Prüfung durch Gehaltsaufrollungen bereits richtiggestellt. IPA sollte so gestaltet werden, dass derartige Fehler nicht auftreten können. Dies gilt in gleicher Weise für alle Daten, die mehrfach geführt werden. IPA sollte dahingehend geprüft und überarbeitet werden. (Berichtspunkt 16)

(13) Folgende Empfehlungen richtete der LRH an die geprüften Stellen (Direktion Personal, Direktion Finanzen und Personalverrechnung sowie IT):

- a) Die Trennung von Eingabe und Kontrolle in den unterschiedlichen Organisationseinheiten (Direktion Personal bzw. Personalverrechnung) sollte konsequent umgesetzt werden. Daher sollte grundsätzlich die Erfassung der Brutto-Bezugsbestandteile zur Direktion Personal verlagert werden. (Berichtspunkt 5)
- b) Die Direktion Finanzen, die Direktion Personal und die Personalverrechnung sollten zeitnahe eine Grundsatzentscheidung herbeiführen, ob die Prüfung im Gebarungsvollzug in der Personalverrechnung teilweise auf eine nachgängige Prüfung unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes umgestellt werden soll. (Berichtspunkt 7 – Verbesserungsvorschlag I)
- c) Ein Gesamtprojekt für die langfristige Nutzung von IPA sollte rasch entwickelt werden – beispielsweise unter dem Namen „IPA 2025“. Dabei wäre die strategische Ausrichtung festzulegen. Darauf aufbauend sollten die Eckpunkte der Programmentwicklung definiert, Entscheidungen über die Batch-Programme und die Datenbank getroffen sowie Meilensteine der Umsetzung und eine grobe Ressourcenplanung festgelegt werden. (Berichtspunkt 8 – Verbesserungsvorschlag II)
- d) Um zu gewährleisten, dass IPA weiter vollumfänglich nutzbar bleibt, sollte das Projekt „Technologieumstellung IPA“ in Abstimmung mit dem noch zu entwickelnden Gesamtkonzept „IPA 2025“ rasch fertiggestellt werden. (Berichtspunkt 9)
- e) Im Rahmen des Projekts „Technologieumstellung IPA“ sollte die Chance für eine systematische Überarbeitung genutzt werden. Zusätzlich zu sinnvollen Erweiterungen und Verbesserungen sollten Bereinigungen durchgeführt werden. (Berichtspunkt 10)

- f) Im Rahmen des Projekts „Technologieumstellung IPA“ sollten Mitarbeiter in der IT, der Personalverrechnung und der Direktion Personal aufgebaut werden, um Wissensverluste in Folge von Pensionierungen zu vermeiden und auch langfristig ein stabiles Team zu haben. (Berichtspunkt 10)
 - g) Es ist unumgänglich, ein modernes, flexibles Rollenkonzept in IPAnG zu implementieren, das eine eindeutige Beziehung zwischen ändernder Person und User-ID herstellt. (Berichtspunkt 11)
 - h) Auf eine angemessene Workflow-Dokumentation entsprechend dem aktuellen technischen Stand ist bei der Entwicklung von IPAnG zu achten. (Berichtspunkt 12)
 - i) Die Direktion Personal sollte mit Unterstützung der Personalverrechnung sämtliche offene Verpflichtungen gegenüber Mitarbeitern zum Jahresende ermitteln und bewerten. Damit sollten die – unterschiedlichen – finanziellen Verpflichtungen des Landes OÖ der Direktion Finanzen in ihrer Zuständigkeit für die Erstellung des Rechnungsabschlusses vollständig zur Verfügung stehen. (Berichtspunkt 15 – Verbesserungsvorschlag III)
 - j) Die Personalverrechnung hat bei all jenen Mitarbeitern, die ein Sabbatical in Anspruch nehmen oder nahmen, die Richtigkeit der Bezüge sicherzustellen. (Berichtspunkt 16)
 - k) Es sollte ausgeschlossen werden, dass Daten in IPA mehrfach erfasst und geführt werden. IPA sollte dahingehend geprüft und überarbeitet werden. (Berichtspunkt 16)
- (14) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG empfiehlt der LRH dem Kontrollausschuss betreffend folgender Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:**
- I. **Die Direktion Finanzen, die Direktion Personal und die Personalverrechnung sollten zeitnahe eine Grundsatzentscheidung herbeiführen, ob die Prüfung im Gebarungsvollzug in der Personalverrechnung teilweise auf eine nachgängige Prüfung unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes umgestellt werden soll. (Berichtspunkt 7; Umsetzung kurzfristig)**
 - II. **Ein Gesamtprojekt für die langfristige Nutzung von IPA sollte rasch entwickelt werden – beispielsweise unter dem Namen „IPA 2025“. Dabei wäre die strategische Ausrichtung festzulegen. Darauf aufbauend sollten die Eckpunkte der Programmentwicklung definiert, Entscheidungen über die Batch-Programme und die Datenbank getroffen sowie Meilensteine der Umsetzung und eine grobe Ressourcenplanung festgelegt werden. (Berichtspunkt 8; Umsetzung kurzfristig)**

- III. Die Direktion Personal sollte mit Unterstützung der Personalverrechnung sämtliche offene Verpflichtungen gegenüber Mitarbeitern zum Jahresende ermitteln und bewerten. Damit sollten die – unterschiedlichen – finanziellen Verpflichtungen des Landes OÖ der Direktion Finanzen in ihrer Zuständigkeit für die Erstellung des Rechnungsabschlusses vollständig zur Verfügung stehen. (Berichtspunkt 15; Umsetzung kurzfristig)**

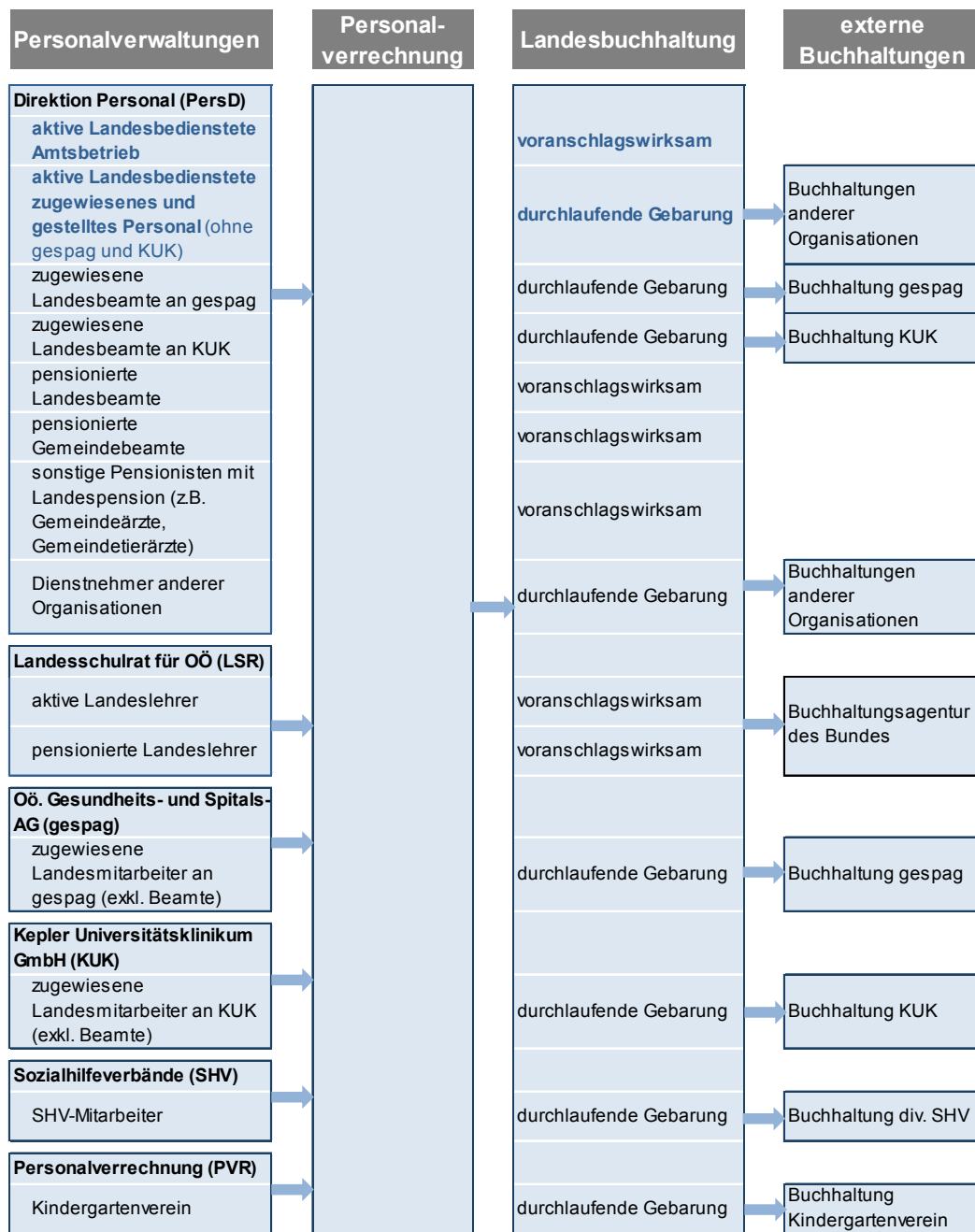
LOHN- UND GEHALTSVERRECHNUNG IM LAND OÖ IM ÜBERBLICK

- 1.1.** Der LRH analysierte das System der Lohn- und Gehaltsabrechnung im Land OÖ. Dabei folgte er dem Datenfluss von der Festlegung bzw. Erfassung der Bezüge über die Verrechnung in der Personalverrechnung (PVR) bis zur Verbuchung in den Rechenwerken des Landes OÖ. Seine Analysen beschränkte er auf aktive Mitarbeiter der Landesverwaltung. Die rechtlich korrekte Bezugsfestsetzung beurteilte er nicht. Parallel zur LRH-Prüfung fand eine GPLA-Prüfung¹ von Sozialversicherung und Finanzamt für den Zeitraum 2009 bis 2012 statt. Der LRH klammerte diese Bereiche daher aus seiner Prüfung aus. Das Ergebnis lag bei Abschluss der LRH-Prüfung noch nicht vor.

Die Grafik gibt einen **Gesamtüberblick** über das komplexe System der Bezugsverrechnung des Landes OÖ und landesnaher Organisationen.

¹ gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben: Lohnsteuer, Sozialversicherung und Kommunalsteuer

Abbildung 1: Lohn- und Gehaltsverrechnung im Landeskontext



Quelle: LRH-eigene Darstellung

Die **Personalverwaltungen** warten u.a. die Stammdaten und setzen die Bruttobezüge fest.

Die Direktion Personal (PersD) ist grundsätzlich für jene Mitarbeiter zuständig, die ein Dienstverhältnis mit dem Land OÖ haben² oder eine Landespension beziehen. Davon ausgenommen sind alle Mitarbeiter der Gesundheits- und Spitals AG (gespag) und der Kepler Universitätsklinikum GmbH (KUK), die nicht Beamte sind, sowie alle aktiven und pensionierten Pflichtschullehrer. Diese werden von den Personalverwaltungen der gespag, der KUK bzw. des Landesschulrates für OÖ administriert.

Überdies agieren PersD und PVR als Dienstleister für andere landesnahe Organisationen.³

Die Sozialhilfeverbände (SHV) nehmen die Personalverwaltung selbst wahr.

Die **PVR** – eine nachgeordnete Organisationseinheit der Direktion Finanzen (FinD) – führt die Bezugsabrechnung für alle Landesmitarbeiter sowie Bezieher von Landespensionen durch. Weiters übernimmt sie als Dienstleister die Lohn- und Gehaltsabrechnung für andere landesnahe bzw. öffentlichkeitsnahe Einrichtungen. In ihren Aufgabenbereich fallen auch die Meldungen an die Sozialversicherungsträger und Finanzämter.

Die **Landesbuchhaltung** – ebenfalls eine nachgeordnete Organisationseinheit der FinD – ist für die Verbuchung und die Freigabe der Auszahlung sämtlicher von der PVR abgerechneten Bezüge verantwortlich. Im Voranschlag und Rechnungsabschluss des Landes (voranschlagswirksame Gebarung) sind Löhne und Gehälter der aktiven Landesmitarbeiter im Amtsbetrieb, der Pflichtschullehrer sowie der Bezieher von Landespensionen abgebildet. Die übrigen Bezüge werden über die durchlaufende Gebarung verbucht und dem Land OÖ von den jeweiligen Organisationen rückerstattet.

Das Volumen der über die voranschlagswirksame Gebarung verrechneten Personalausgaben betrug im Jahr 2014 rd. 1,8 Mrd. Euro⁴ – das ist rd. ein Drittel des Gesamtbudgets des Landes OÖ von 5,5 Mrd. Euro. Zusätzlich wurden Ausgaben in Höhe von rd. 0,9 Mrd. Euro über die durchlaufende Gebarung verrechnet.

- 1.2.** Für den LRH ist die Entscheidung des Landes OÖ plausibel, dass die Lohn- und Gehaltsverrechnung all jener Mitarbeiter, die dem Dienstrecht des Landes OÖ unterliegen oder deren Dienstrecht an das Dienstrecht des Landes angelehnt ist, in der PVR sowie der Landesbuchhaltung zusammenläuft.

² Inbegriffen sind daher auch jene Mitarbeiter, die im Rahmen eines Gestellungsvertrags oder Zuweisungsgesetzes für andere Organisationen arbeiten (Landesmitarbeiter, die bei der OÖ Thermenholding GmbH, der Anton Bruckner Privatuniversität, etc. arbeiten).

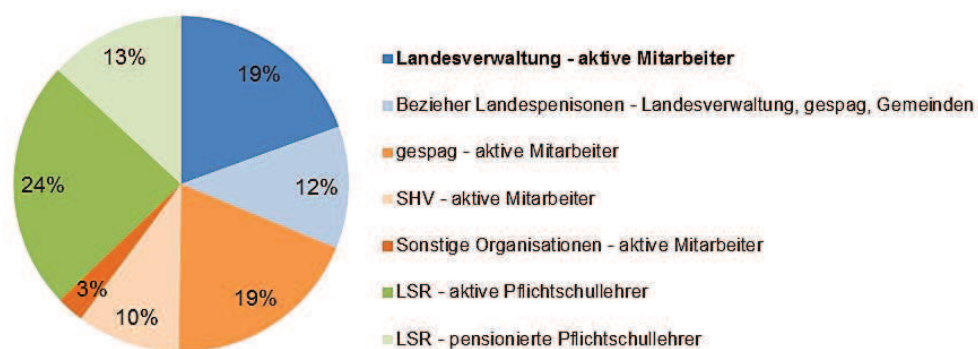
³ Die PersD verwaltet aufgrund von Dienstleistungsaufträgen einzelne Mitarbeiter der Anton Bruckner Privatuniversität, etc.; die PVR führt die Personalverwaltung für den Kindergartenverein durch.

⁴ Von den voranschlagswirksamen Personalausgaben betreffen rd. 0,5 Mrd. Euro aktive Mitarbeiter der Verwaltung, 0,2 Mrd. Euro Pensionisten mit Landespension, 0,8 Mrd. Euro aktive Pflichtschullehrer und 0,3 Mrd. Euro pensionierte Pflichtschullehrer. Die Ausgaben für die aktiven und pensionierten Landeslehrer werden zu einem großen Teil vom Bund ersetzt.

Ob bzw. wann die Abrechnung der aktiven Landeslehrer, die dem Dienstrecht des Bundes unterliegen, beim Bundesrechenzentrum zentralisiert werden soll, ist von den konkreten Entscheidungen im Rahmen der Bildungsreform abhängig. Mit der Abrechnung der pensionierten pragmatisierten Landeslehrer befasste sich der Rechnungshof in seinem Bericht „Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen“⁵. Das Land OÖ stimmte darin der Empfehlung des Rechnungshofs zu, die Pensionsverrechnung und -auszahlung für pragmatisierte Landeslehrer an das BVA-Pensionservice zu übertragen.

- 2.1.** Im Jahr 2014 rechnete die PVR monatlich rd. 60.000 Fälle ab. Der Anteil der Abrechnungsfälle für die aktiven Mitarbeiter der Landesverwaltung belief sich auf rund 19 Prozent.

Abbildung 2: Durchschnittliche Abrechnungsfälle je Kundengruppe in Prozent (2014)



Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis von Informationen der PVR

Wenn das Land OÖ die Lohn- und Gehaltsabrechnung für andere Organisationen übernimmt, stellt es anteilige Kosten in Rechnung. Die Gesamtkosten für die Lohn- und Gehaltsverrechnung einschließlich der IT-Kosten betragen 2014 laut Kostenrechnung rd. 6,7 Mio. Euro. Davon betreffen rd. 2,5 Mio. Euro die Abrechnung der aktiven und pensionierten Pflichtschullehrer.⁶ Auf Basis der abgerechneten Fälle verrechnete das Land OÖ insgesamt rd. 2,1 Mio. Euro an die gespag, die SHV und sonstige Organisationen weiter.

- 2.2.** Der LRH hält es aus verwaltungsökonomischen Gründen für sinnvoll, dass die Weiterverrechnung der Kosten – wie praktiziert – auf einem zweckmäßigen, einfachen Rechenschema basiert.

⁵ Bericht des Rechnungshofs, Reihe Oberösterreich 2014/2 (Punkt 26.)

⁶ Zur Berücksichtigung dieser Kosten im Rahmen des sogenannten 60:40-Vertrags nahm der RH in seinem Bericht Reihe Oberösterreich 2015/6 „Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrpersonalverwaltung“ Stellung. Der 60:40-Vertrag aus dem Jahr 1971 ist eine Vereinbarung zwischen Bund und Land OÖ über den Mehraufwand des Landesschulrats für Oberösterreich aus der Übertragung der Diensthoheit über die Pflichtschullehrer.

ABLAUF DER BEZUGSVERRECHNUNG FÜR AKTIVE MITARBEITER DER LANDESVERWALTUNG

Zuständigkeiten

- 3.1.** Die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Lohn- und Gehaltsabrechnung ergeben sich aus dem Kompetenzen-Katalog.⁷

Die PersD ist u.a. für das Dienst- und Besoldungsrecht der Landesbediensteten zuständig und damit auch für die rechtliche Richtigkeit der Bezugsbestandteile und Bezugsfestsetzung verantwortlich.

Die PVR hat die Berechnung und Zahlbarstellung von Geldleistungen an die Landesbediensteten durchzuführen. Die Berechtigung zur Erteilung des Zahlungsauftrags der PVR an die Landesbuchhaltung ergibt sich aus einer Delegation der Anordnungsbefugnis von allen Bewirtschaftern an die PVR. Diese Anordnungsbefugnis bezieht sich auf die Verbuchung auf die Voranschlagsstellen der Bewirtschafter.⁸

Die Landesbuchhaltung ist für den Zahlungsvollzug zuständig; sie hat somit die Banküberweisungen an die Mitarbeiter freizugeben.

- 3.2.** Der LRH stellte fest, dass ein wichtiges Prinzip eines internen Kontrollsystems (IKS) – die Funktionstrennung – grundsätzlich durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten im Ablauf von der Ermittlung und Erfassung der Basisdaten bis zur Auszahlung erfüllt ist.

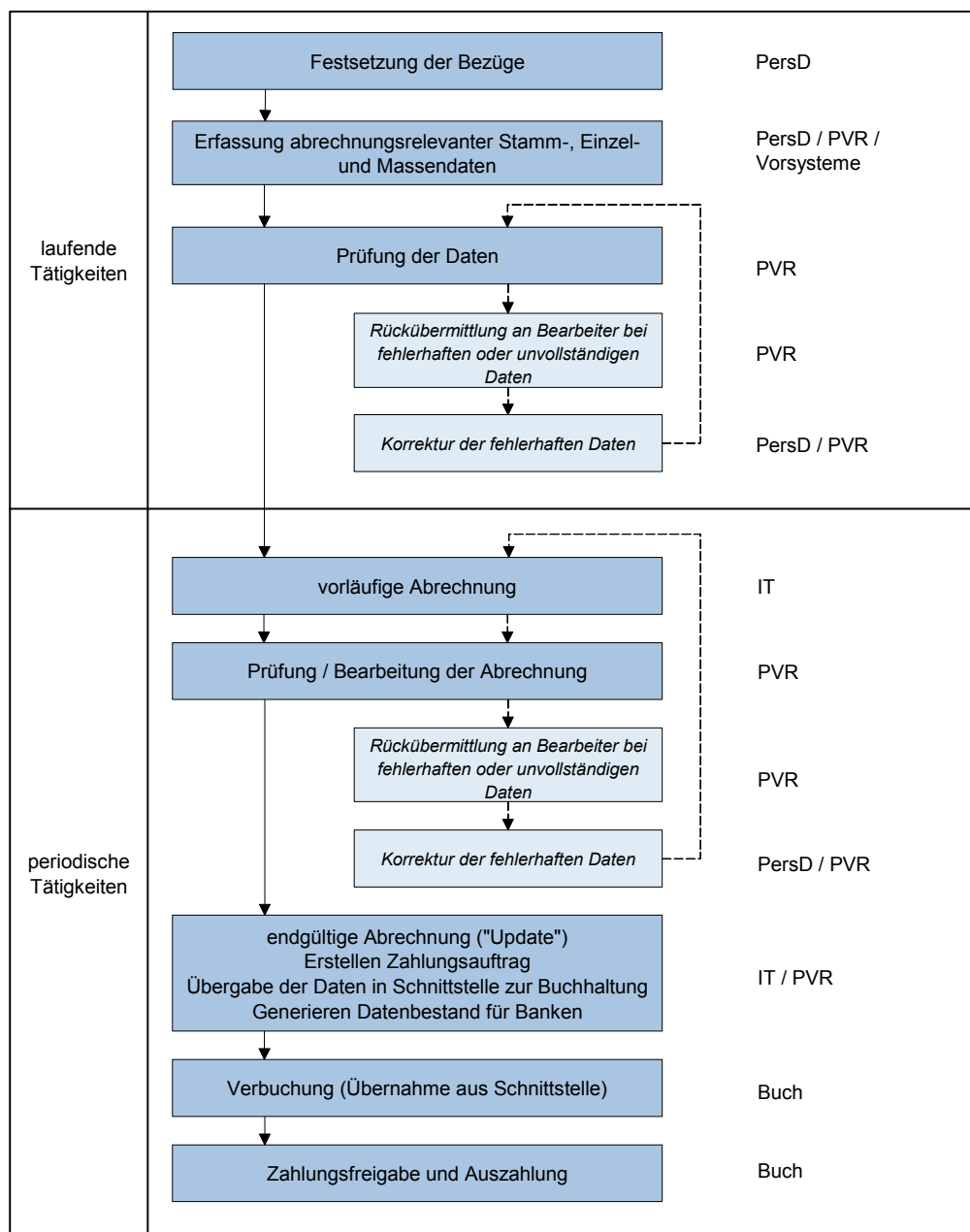
Schematischer Ablauf

- 4.1.** Für die geprüften aktiven Bediensteten der Landesverwaltung, stellt sich der Ablauf von der Personalverwaltung bis zur Auszahlung wie folgt dar:

⁷ Weitere relevante Bestimmungen sind in der Haushaltsordnung des Landes OÖ sowie in der Dienstanweisung für die Landesbuchhaltung und die Personalverrechnung enthalten.

⁸ Laut §§ 23 und 24 Haushaltsordnung des Landes OÖ sind die Bewirtschafter für die Besorgung der Geschäfte in ihren Abteilungen zuständig und für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Voranschlagsstellen anordnungsbefugt.

Abbildung 3: Schematischer Ablauf von der Personalverwaltung bis zur Auszahlung für aktive Mitarbeiter der Landesverwaltung



Quelle: LRH-eigene Darstellung

Für die Personalverwaltung und die Gehaltsabrechnungen ist im Land OÖ ein landeseigenes, in den 1990er-Jahren entwickeltes, komplexes IT-Tool im Einsatz (IPA = integriertes Personalverwaltungs- und Abrechnungssystem).

Laufende Tätigkeiten:

- Die PersD setzt die Bezüge und Bezugsbestandteile fest und erfasst sie ebenso wie die Personalstammdaten in IPA. Bestimmte Bezugsbestandteile bzw. abrechnungsrelevante Daten erfasst die PVR. Außerdem werden Daten aus Vorsystemen ins IPA eingespielt

(Reisekosten, Abzüge für die Konsumation in der Betriebsküche, Privatkopien, etc.).

- Die PVR kontrolliert die Dateneingabe der PersD; Eingaben der PVR werden von einer anderen Person in der PVR revidiert.
- Sind Korrekturen notwendig, so sind diese grundsätzlich von der erfassenden Stelle (PersD, PVR) durchzuführen und werden neuerlich geprüft.

Periodische Tätigkeiten⁹:

Die PVR legt fixe Abrechnungstermine für ein Jahr im Voraus fest.¹⁰ Auf Basis der zu diesen Terminen in IPA erfassten Daten werden die jeweiligen Mitarbeitergruppen abgerechnet:

- Zunächst erfolgt eine vorläufige Abrechnung. Dabei durchlaufen die Daten IPA-Prüfroutinen, die im Laufe der Jahre vom IPA-Wartungsteam¹¹ gemeinsam mit den Anwendern entwickelt wurden. Daraus resultierende unplausible Ergebnisse stellt das System der PVR als Hinweis- oder Fehlermeldungen bereit.
- In einem Zeitfenster von bis zu drei Tagen bearbeitet die PVR diese Hinweis- und Fehlermeldungen und nimmt erforderlichenfalls Kontakt mit der PersD auf.
- Korrekturen führt grundsätzlich die erfassende Stelle (PersD, PVR) durch; sie werden neuerlich revidiert.¹² Daten, die die PVR korrigiert, unterliegen einer unabhängigen Revision in der PVR.

Gegebenenfalls führt das IPA-Wartungsteam – teilweise auch auf Anregung der Anwender – Programmwartungen und -verbesserungen durch.

- Für die geänderten Daten kann die PVR testweise Einzelabrechnungen vornehmen,¹³ um die Richtigkeit der Korrekturen sofort prüfen zu können.
- Sind die wesentlichen Korrekturen durchgeführt, so erfolgt eine neuerliche vorläufige Abrechnung.

Dieser Vorgang der vorläufigen Abrechnung und Korrekturen kann je nach Erfordernis mehrfach wiederholt werden.

- Nach Ablauf der Bearbeitungsfrist wird die endgültige Abrechnung („Update“) durchgeführt, wobei die Abrechnungsdaten ab diesem Zeitpunkt nicht mehr veränderbar sind.

⁹ Die periodischen Tätigkeiten erfolgen bei allen Kundengruppen der PVR analog.

¹⁰ Es gibt monatlich 3 Abrechnungstermine für die 3 Gehaltsauszahlungstermine (1. des Monats für Beamte, 15. des Monats für Vertragsbedienstete sowie Beamte im LD-Schema und Monatsletzter für freie Dienstnehmer und übrige Beschäftigte).

¹¹ Dieses setzt sich aus Mitarbeitern der IT, der PVR und der PersD zusammen.

¹² Der Bewirtschafter kann jedoch an seiner Anordnung festhalten (Beharrungsvermerk) – vgl. § 31 Abs. 2 Haushaltsordnung des Landes Oberösterreich.

¹³ PVR oder IT können Probeabrechnungen auch im IPA-Testsystem durchführen, um eine Abrechnung vorweg zu simulieren.

- Im Zuge des „Updates“ werden der Datenbestand für die Banken und der Zahlungsauftrag mit allen Buchungsbelegen generiert sowie die Daten automatisch in eine Schnittstelle zur Buchhaltung übertragen.
- Der Anordnungsbefugte der PVR gibt den Zahlungsauftrag an die Buchhaltung frei.
- Die Landesbuchhaltung prüft die Übereinstimmung von Zahlungsauftrag und Datenbestand. Die Verbuchung erfolgt durch Übernahme der Daten aus der Schnittstelle in das Buchungssystem SAP.
- Die Zahlungsfreigabe des Datenbestands für die Banken erfolgt durch Kollektivzeichnung in der Buchhaltung.

4.2. Ein wirksames Kontrollsystem erfordert ein koordiniertes Zusammenspiel von organisatorischen Maßnahmen, technischen Systemkontrollen sowie manuellen Kontrollen. Dies ist im vorliegenden Fall gegeben. Der LRH bewertet positiv, dass sich der Ablauf über die Jahre gut eingespielt hat. In Teilbereichen sieht er Verbesserungspotential, das in den Berichtspunkten 5, 7, 11, 12 und 16 näher erläutert wird.

Einzelne Feststellungen zum Ablauf und Kontrollkonzept

5.1. Die Basisdatenerfassung für die Lohn- und Gehaltsabrechnung folgt folgendem Grundsatz: Resultierend aus der Zuständigkeit der PersD für die rechtlich korrekte Ermittlung der Bezugsbestandteile werden bezugsrelevante Daten für Mitarbeiter der Landesverwaltung grundsätzlich in der PersD erfasst. Jede dieser Dateneingaben wird automatisch zur Freigabe an einen Revisor der PersD weitergeleitet (4-Augenprinzip). Zusätzlich werden die Eingaben auf Basis der vorliegenden Dokumente in der PVR kontrolliert.¹⁴

Bei definierten Gehaltsbestandteilen (Abfertigungen, Belohnungen, Dienstjubiläen, Geldaushilfen, Geburtenbeihilfen, etc.) wird der Grundsatz – Eingabe in PersD und Kontrolle in PVR – durchbrochen. Diese Daten werden von Mitarbeitern der PVR eingegeben und dort im Sinne des 4-Augenprinzips revidiert.

5.2. Der LRH stellte fest, dass die Zuständigkeit der Eingabe teilweise historisch gewachsen und systematisch uneinheitlich ist: Der Grundsatz, dass Basisdaten für die Bruttoverrechnung in der PersD erfasst und in der PVR kontrolliert werden, ist bei bestimmten Gehaltsbestandteilen durchbrochen. Aufgrund des definierten Ablaufs ist jedoch auch bei diesen Eingaben ein 4-Augenprinzip gewährleistet.

Der LRH empfiehlt, die Trennung von Eingabe und Prüfung im Gebarungsvollzug in den organisatorisch getrennten Einheiten PVR und PersD konsequent umzusetzen. Daher sollte grundsätzlich die Erfassung der Brutto-Bezugsbestandteile zur PersD verlagert werden. Dies entspricht auch den Überlegungen der IPA-Verantwortlichen, wonach eine derartige Umstellung bei der Weiterentwicklung von IPA bereits angedacht sei.

¹⁴ Prüfung im Gebarungsvollzug gemäß § 31 Haushaltsordnung des Landes OÖ

- 6.1.** Gemäß § 31 der Haushaltsordnung des Landes OÖ (HO) hat die Prüfung im Gebarungsvollzug für Personal vor der Anordnung der Beträge an die Landesbuchhaltung zu erfolgen. Der Umfang dieser Prüfung ist in der Dienstanweisung für die Landesbuchhaltung und Personalverrechnung präzisiert.

§ 7 Abs. 3 bis 5 der Dienstanweisung für die Landesbuchhaltung und Personalverrechnung lautet:

„(3) Bei der Personalverrechnung haben sich Prüfungen im Gebarungsvollzug gemäß § 31 der Haushaltsordnung des Landes in der Regel noch vor der Anordnung der Beträge an die Landesbuchhaltung insbesondere zu erstrecken auf die

1. Zuständigkeit der anordnenden Stelle,
 2. Zeichnungsberechtigung von Anordnungen,
 3. Zuordnung zur Voranschlagstelle,
 4. Angaben betreffend die Zahlungsempfängerin oder den Zahlungsempfänger,
 5. Übereinstimmung der angeführten Daten mit gleichartigen, für die Besoldung bereits vorliegenden Daten,
 6. Einhaltung steuerrechtlicher, sozialversicherungs- und besoldungsrechtlicher sowie sonstiger Gebarungs- und Verrechnungsvorschriften,
 7. Zahlungsanweisungen
 - auf EDV-Basis (elektronisches Vorschlagswesen und Zahlungsgrund)
 - auf Basis schriftlicher Unterlagen.
- (4) Zusätzlich können im Einzelfall weitere Prüfungen vorgenommen werden.
- (5) Art und Umfang der Prüfung sind in der Beilage festgelegt.“

- 6.2.** Der LRH stellt fest, dass der Dienstanweisung bezüglich der Prüfung im Gebarungsvollzug durch IPA-Prüfroutinen oder durch eine verpflichtende Revision in der PVR entsprochen wird.

- 7.1.** Die Abläufe und Kontrollschritte in der PersD, die technischen Systemkontrollen in IPA und die Kontrollauswertungen wurden in den letzten Jahren laufend weiterentwickelt und verbessert. Dieses Kontrollsystem im Vorfeld beeinflusst die Intensität und Art des Kontrollanfordernisses in der PVR.

Weiters führt das 4-Augenprinzip in der PersD in Verbindung mit der Prüfung im Gebarungsvollzug durch die PVR dazu, dass bestimmte Sachverhalte mehrfach auf dieselbe Art und Weise kontrolliert werden.

- 7.2.** Aufgrund des 4-Augenprinzips in der PersD für bezugsrelevante Eingaben sowie der stetigen Weiterentwicklung von IPA und anderer technischer Prüftools hält es der LRH für zweckmäßig, die Prüfung im Gebarungsvollzug in der PVR neu zu konzipieren. Der LRH empfiehlt, die laufende,

lückenlose Prüfung im Gebarungsvollzug teilweise durch eine nachgängige Prüfung unter Anwendung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes zu ersetzen.

Für die Stichprobenauswahl bei einem risikoorientierten Prüfungsansatz könnten beispielsweise folgende Kriterien eine Rolle spielen:

- Qualität und Umfang der IPA-Systemkontrollen
- Abläufe und Prüfungshandlungen bei der Datenerfassung (4-Augenprinzip bzw. Mehraugenprinzip)
- Bearbeitungsqualität in den Personalverwaltungen
- Einzelfall oder sich wiederholender Fall
- Anzahl der Anwendungsfälle
- außergewöhnliche Fälle
- absolute Höhe des Betrages
- Änderungen bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen
- Funktionsweise der Systemkontrollen der Vorsysteme
- Änderungen im Ablauf

Nachgängige Kontrollen ermöglichen es, Sachverhalte in ihrer Gesamtheit zu beurteilen – von der Einstufung im Gehaltsschema, der Ermittlung von Lohnabgaben über die Richtigkeit der Auszahlung bis hin zur Erbringung der vereinbarten Leistung durch die Mitarbeiter. Sie beschränken sich nicht nur auf die Prüfung des jeweiligen Teilaspekts. Aus Sicht des LRH wäre es zweckmäßig, wenn PersD und PVR unterschiedliche Kontrollzugänge hätten. Das bedeutet, dass nicht dieselben Kontrollen mehrfach gemacht werden, sondern dieselben Sachverhalte aus unterschiedlichen Blickwinkeln beurteilt werden.

Eine derartige Umstellung des Prüfungsansatzes in den nächsten Jahren wäre sinnvoll, weil in diesem Zeitraum infolge von Pensionierungen zahlreiche Stellen nachzubeseetzen sein werden.¹⁵ Diese Grundsatzentscheidung über den Prüfungsansatz hätte auch Auswirkungen auf das Anforderungsprofil und die Einschulung neuer Mitarbeiter. Sie sollte von FinD, PersD und PVR zeitnahe herbeigeführt werden. Eine solche Entscheidung wäre unter Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenüberlegungen zu treffen und würde eine Änderung der HO erfordern.

IPA UND IPANG

Weiterentwicklung von IPA

- 8.1.** Das Land OÖ setzt für die Personalverwaltung und die Personalverrechnung die Applikation IPA ein. In diesem komplexen System werden umfassende Mitarbeiterdaten verwaltet und abgerechnet, die Dienst-

¹⁵ Von den 47 Mitarbeitern der PVR (Stand Dezember 2014) waren 23 Personen älter als 55 Jahre.

postenorganisation des Landes OÖ abgebildet und das jeweilige Dienstrecht der verschiedenen Mitarbeitergruppen¹⁶ berücksichtigt.

IPA ist eine Eigenentwicklung des Landes OÖ.¹⁷ Es ist in der PersD seit 1990, in der PVR seit 1995 im Einsatz. Seither nahm das IPA-Wartungsteam zahlreiche Fehlerkorrekturen, Anpassungen aufgrund von Gesetzesänderungen sowie Programmiererweiterungen und -verbesserungen vor.

2009 stellte IBM das Software-Produkt für die Wartung der Benutzeroberfläche einschließlich der Onlinefunktionen von IPA ein.¹⁸ Das bedeutet, dass die Benutzeroberfläche von IPA auf dem technischen Stand von 2009 stehen blieb. IPA kann zwar weiter genutzt werden, Anpassungen sind jedoch aufwändiger und schwieriger.

Als Reaktion auf das Auslaufen der Wartung prüfte die IT mit Unterstützung der PersD und der PVR mehrere Alternativen zur Lösung des Problems.¹⁹ Ende 2011 empfahl die IT der PersD, bei IPA zu bleiben und die bestehenden IPA-Anwendungen auf die bereits vom Land OÖ eingesetzte Entwicklungs-Plattform java zu migrieren.²⁰

Im September 2012 legten der für Personalangelegenheiten zuständige politische Referent, der Landesamtsdirektor (LAD) in seiner Zuständigkeit für Informationstechnik-Angelegenheiten und der Direktor der PersD den Technologie-Wechsel auf die vorgeschlagene Programmiersprache java verbunden mit einer Prozessoptimierung fest. Damit sollte IPA noch mindestens fünf bis zehn Jahre nutzbar sein. Ein Projekt zur strategischen Neuausrichtung von IPA wurde bis zum Prüfungszeitpunkt noch nicht aufgesetzt.

Im April 2013 erteilte der IT-Leiter – als Verantwortlicher für Technologiebereitstellung – den internen Projektauftrag „Technologieumstellung IPA“ (= Projekt IPA neue Generation, IPAnG). Der Auftrag beschränkt sich auf die technisch notwendige Technologieumstellung der Benutzeroberfläche und Onlinefunktionen auf die festgelegte Programmiersprache java. Weder die Abrechnung selbst und die übrigen Batch-Programme noch die zugrundeliegende Datenbank sind davon umfasst.

- 8.2.** Aus Sicht des LRH sollte ein Gesamtprojekt entwickelt werden – beispielsweise unter dem Namen „IPA 2025“. Als Basis wäre die strategische Ausrichtung festzulegen. Wichtige Punkte des Gesamtprojekts sollten sein:

¹⁶ Mitarbeiter im Amtsbetrieb, gspag-Mitarbeiter, KUK-Mitarbeiter, Pflichtschullehrer, Pensionisten, etc.

¹⁷ An der ursprünglichen Programmentwicklung waren die Länder Tirol, Niederösterreich und Burgenland sowie die Stadt Linz beteiligt. Die Stadt Linz nutzt mittlerweile andere Programme.

¹⁸ IPA basiert auf einer IBM-Datenbank (DB/2) mit knapp 1.000 verschiedenen Tabellen; die Batch-Programme sind in der Programmiersprache PL/1 programmiert. Für die Benutzeroberfläche und Onlinefunktionen ist bzw. war das Produkt VisualAgeGenerator in Verwendung. Die Entwicklungsumgebung VisualAgeGenerator wurde 2009 durch das IBM-Produkt EGL abgelöst und wird seit einigen Jahren von IBM nicht mehr weiterentwickelt.

¹⁹ Zur Diskussion standen drei Varianten: Umstieg auf das IBM-Produkt EGL für die IPA-Oberfläche, Einsatz des SAP-Produkts für die Personalverrechnung und Personalverwaltung (SAP/HCM) mit individueller Adaptierung oder Umstellung der IPA-Oberfläche auf java-Technologie.

²⁰ Dabei könne die IT des Landes OÖ schrittweise die Onlinefunktionen, die Batch-Programme und die Abrechnung umstellen.

- wesentliche Bereiche der Programmerweiterung
- wesentliche Programmverbesserungen
- wesentliche Programmvereinfachungen
- wesentliche Technologiemodernisierungen bzw.-umstellungen, u.a.:
 - Entscheidung, ob bzw. in welchen Fällen die Umstellung der Batch-Programme angestrebt wird
 - Entscheidung, ob bzw. in welchen Fällen die zugrundeliegende Datenbank umgestellt werden soll
- Meilensteine der Umsetzung
- grobe Ressourcenplanung

Das Gesamtprojekt „IPA 2025“ wäre gemeinsam mit dem IKS, den Zuständigkeiten und dem grundsätzlichen Prüfungsansatz in einem einheitlichen Gesamtsystem zu konzipieren.²¹

Der LRH empfiehlt, dieses Gesamtprojekt rasch auszuarbeiten – nicht zuletzt, um beim Projekt „Technologieumstellung IPA“ zielgerichtet weiterarbeiten zu können.

- 9.1.** Das Ende der technischen Lebensdauer des Wartungsprogramms für die Benutzeroberfläche und Onlinefunktionen war bereits 2009 erreicht.

Laut Projektauftrag war die Umsetzung des Projekts „Technologieumstellung IPA“ bis 2015 geplant. Zum Prüfungszeitpunkt waren erst einzelne Teilbereiche umgestellt. Die IT begründete dies mit laufenden Unterbrechungen ihrer Entwicklungsarbeit wegen erforderlicher Systemanpassungen (Steuerreformen, Sozialversicherungs-Novellen, Dienstrechtsänderungen, Mitarbeitertransfer an die neu gegründete Kepler Universitätsklinikum GmbH, etc.).

Die IT rechnet mit einem realistischen Umsetzungshorizont bis Mitte 2018, falls keine Adaptierungen des „Altsystems“ aufgrund von neuen Gesetzesänderungen erforderlich sind.

- 9.2.** Um zu gewährleisten, dass IPA weiter vollumfänglich nutzbar bleibt, wäre das Projekt „Technologieumstellung IPA“ in Abstimmung mit dem noch zu entwickelnden Gesamtkonzept „IPA 2025“ rasch fertigzustellen. Falls notwendig, sind für diesen Zeitraum entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

- 10.1.** IPA ist historisch gewachsen. Die Applikation wurde in den letzten 20 Jahren stetig erweitert und ergänzt. Es gibt Ideen für weitere Funktionen, sie wurden jedoch nicht systematisch erfasst. Eine systematische Programmanalyse im Hinblick auf eine Programmvereinfachung und -bereinigung wurde bislang nicht durchgeführt.

²¹ Relevant ist überdies, ob die Zuständigkeit für die Abrechnung der aktiven Landeslehrer und pensionierten pragmatisierten Lehrer weiterhin bei den Ländern bleibt. (siehe Punkt 1)

Die „Technologieumstellung IPA“ wird gemeinsam mit dem Burgenland umgesetzt.²² Folgende wesentliche Eckpunkte werden im Projektauftrag vom 17.4.2013 genannt:

- Es handelt sich um eine reine Technologieumstellung. Die Funktionalität bleibt weitestgehend unverändert.
- Neue Funktionalitäten werden gesondert beauftragt und nur, wenn sinnvoll, im Rahmen der Technologieumstellung, ansonsten im Rahmen eines Releaseprojekts, umgesetzt.
- Da die Datenbasis beinahe unverändert bleibt, ist weder im Bereich der Datenbank, noch im Bereich der Batchjobs mit großen Adaptierungen zu rechnen.
- Der Entwicklungsaufwand wird für die IT-Mitarbeiter auf 14.000 Stunden (das sind rd. zehn Mitarbeiter für ein Jahr) geschätzt.

10.2. Da das Projekt „Technologieumstellung IPA“ noch nicht weit fortgeschritten und im Rahmen dessen ohnehin eine eingehende Auseinandersetzung mit den Funktionalitäten erforderlich ist, sollte die Chance für eine systematische Überarbeitung genutzt werden. Umfang und Inhalt des Projekts „Technologieumstellung IPA“ wären dabei auch auf das noch zu entwickelnde strategische Gesamtkonzept „IPA 2025“ abzustimmen.

Zusätzlich zu sinnvollen Erweiterungen und Verbesserungen sollten Auswertungen, Funktionen und Datenbankfelder systematisch auf ihre Notwendigkeit und Aussagekraft²³ geprüft werden. Darauf aufbauend sollten mögliche Bereinigungen durchgeführt oder zumindest erhoben werden, um diese zu einem späteren Zeitpunkt effizient durchführen zu können. Ziel ist, die Komplexität zu verringern, um den Überblick zu bewahren.

Aus Sicht des LRH wäre es sinnvoll, bei der Umstellung Mitarbeiter in der IT, der PVR und der PersD aufzubauen, um Wissensverluste in Folge von Pensionierungen zu vermeiden und auch langfristig ein stabiles Team zu haben. Überdies könnte damit eine Außensicht eingebracht werden. Positiv sieht der LRH, dass das Burgenland bei der Weiterentwicklung unterstützt und somit eine andere Sichtweise und zusätzliche Softwareentwicklungskapazitäten einbringt.

Berechtigungskonzept

11.1. Das komplexe Berechtigungskonzept in IPA ist auf User-Basis aufgebaut. PersD und PVR legen gemeinsam die Berechtigungen für IPA an. Für jeden User bzw. jede Usergruppe sind Berechtigungen auf Feld- und Programmfunktionsebene vergeben. Es gibt drei Arten von Berechtigungen: Zeigen, Ändern, Revidieren. Ein Mitarbeiter kann mit der eigenen User-ID keine Änderungen oder Revisionen für sich selbst oder

²² Im Team arbeiten zwei Mitarbeiter aus dem Burgenland und fünf aus Oberösterreich mit.

²³ z.B. einheitliche und systematische Erfassung von Sachverhalten, Felder sollten nicht zweckentfremdet werden

seine Familienmitglieder durchführen. Er kann auch keine von ihm selbst bearbeiteten Fälle revidieren.

In der Praxis sind in IPA allgemeine User-IDs definiert, die Mitarbeiter zusätzlich zu ihrer eigenen User-ID verwenden können. Mitarbeiter benützen diese allgemeinen User-IDs, um bestimmte Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erfüllen.

- 11.2.** Der LRH stellt fest, dass bei Verwendung allgemeiner User-IDs im System nicht nachvollziehbar ist, welche konkrete Person die jeweilige Eingabe bzw. Revision machte.²⁴ Diese mangelnde Nachvollziehbarkeit entspricht nicht dem Standard eines IKS.

In IPAnG ist auskunftsgemäß ein modernes, flexibles Rollenkonzept vorgesehen, das eine eindeutige Beziehung zwischen ändernder Person und User-ID herstellt. Der LRH beurteilt diese Umstellung als unumgänglich.

- 12.1.** In Systemjournalen ist protokolliert, mit welcher User-ID eine Eingabe, Änderung oder Revision durchgeführt wurde. Diese Systemprotokolle sind auf Anforderung verfügbar. Für bestimmte Abläufe im Rahmen der Abrechnung ist das Journal auch online einsehbar.

Welche konkreten Prüfungsschritte ein Mitarbeiter im Rahmen seiner Erfassungs- oder Revisionstätigkeit setzt, wird nicht dokumentiert, außer der Benutzer vermerkt seine Prüfungshandlungen ausdrücklich in Kommentarfeldern.

Auskunftsgemäß ist geplant, die Änderungsprotokolle allgemein zugänglich zu machen und ein Systemprotokoll für Standardprüfschritte zu führen.

- 12.2.** Der LRH hält fest, dass das Fehlen einer systematischen Dokumentation von Prüfungshandlungen nicht mehr dem Standard eines modernen IKS entspricht. Auf eine angemessene Workflow-Dokumentation entsprechend dem aktuellen technischen Stand ist bei der Entwicklung von IPAnG zu achten.

EINZELNE ERGEBNISSE DER DATENANALYSE

Datenbasis

- 13.1.** Der LRH führte eine Vollständigkeitsprüfung und verschiedene Plausibilitätskontrollen mit stichprobenartigen Einzelfallprüfungen²⁵ durch. Entsprechend dem Prüfungsgegenstand analysierte der LRH IPA-Daten der aktiven Landesbediensteten (einschließlich gestelltes Personal),

²⁴ Außerhalb des Systems ist eine Zuordenbarkeit gegeben.

²⁵ Selektionskriterien waren bestimmte Gehaltsbestandteile, Wechsel des Gehaltsschemas, parallele Dienstverhältnisse, Auszeitmodelle, Alter, etc.

jedoch keine gespag-Mitarbeiter, keine KUK-Mitarbeiter und keine Pflichtschullehrer.²⁶

Basis für die Analysen waren umfangreiche IPA-Standardtabellen, die der LRH für seine Prüfung aus rd. 1.000 Tabellen der IPA-Datenbank festlegte. Der Datenbestand bezog sich auf den Zeitraum vom 1.1.2012 bis 31.8.2015.

- Stammdaten je Mitarbeiter (Stand jeweils zum Monatsletzten; rd. 760.000 Datensätze mit je 182 Feldern)

Diese Tabelle beinhaltet häufig verwendete Datenfelder und wird zur Verbesserung der System-Performance täglich aus Tabellen der IPA-Datenbank generiert.

- Abrechnungsergebnisse (rd. 38.000.000 Datensätze mit je 20 Feldern)
Darin enthalten sind die Detaildaten der endgültigen Abrechnungen; je Abrechnungstermin und Mitarbeiter gibt es durchschnittlich rd. 50 Datensätze.
- weitere Tabellen der Lohn- und Gehaltsverrechnung mit bezugsrelevanten Informationen
- Schlüsseltabellen und Bewertungstabellen

13.2. Gezielte Fragen, die sich zu den Stichproben ergaben, wurden geklärt; einzelne Ergebnisse der Datenanalyse werden in den folgenden Punkten aufgegriffen.

Der LRH hält positiv fest, dass die IT in Zusammenarbeit mit der PVR die große Datenmenge entsprechend den definierten Kriterien innerhalb weniger Tage zur Verfügung stellen konnte.

Vollständigkeit

14.1. Der LRH prüfte die Übereinstimmung der IPA-Daten mit den in SAP gebuchten Beträgen für 2014.

Zu diesem Zweck verdichtete er für 2014 alle Ausgaben und Einnahmen aus den IPA-Basisdaten auf die entsprechenden Voranschlagstellen. Parallel dazu führte der LRH eine SAP-Abfrage über die voranschlagswirksamen Personalausgaben²⁷ durch.

In der Folge verknüpfte er die Summen je Voranschlagstelle aus IPA mit den entsprechenden Summen aus SAP und ermittelte die Differenzen. Diese Gegenüberstellung ergab häufig Übereinstimmungen. Die Differenzen bei den Voranschlagstellen der Postenklasse 5 analysierte und klärte der LRH stichprobenartig im Detail: Bei diesen gezielt ausgewählten Stichproben waren die Differenzen auf händische Buchungen²⁸ zurückzuführen oder ergaben sich aus Abweichungen infolge der Eingrenzung

²⁶ rd. 17.000 Personalnummern

²⁷ Einschränkung der Abfrage auf die Postenklasse 5

²⁸ z.B. Ausweisbuchungen anlässlich der Erstellung des Rechnungsabschlusses, Arbeitsmarktservice-Erstattungen für Mitarbeiter in Altersteilzeit, Rückforderung von Übergehüssen

des Basisdatenbestands, die der LRH für seine Prüfung definierte. Auch für die übrigen budgetwirksamen Voranschlagstellen leitete der LRH die Summen stichprobenartig über.

14.2. Der LRH fand keinen Hinweis auf mangelnde Übereinstimmung.

Periodengerechte Zuordnung

15.1. Das Land OÖ bietet seinen Mitarbeitern mehrere Auszeitmodelle an. Die Modelle Alterssabbatical, Altersteilzeit, Sabbatical und Zeitwertkonto beruhen darauf, dass ein Mitarbeiter über einen längeren Zeitraum Zeit oder Geld anspart und dieses Guthaben in einem anderen Zeitraum verbraucht. Das bedeutet, dass der Zeitraum der Leistungserbringung und der Gehaltszahlung nicht deckungsgleich sind. Bisher wurde diese Inkongruenz im Rechnungsabschluss nicht abgebildet. Daher kommt es zu einer verzerrten Darstellung im Rechnungsabschluss, wenn die Inanspruchnahme über das Jahresende hinausgeht. Das Ausmaß der Periodenverschiebung wurde von der PersD noch nie errechnet.

Dem Grunde nach ergibt sich diese Inkongruenz auch dann, wenn die Gehälter für Vorjahre aufgerollt werden. Im Jahr 2014 wurden Gehälter in Höhe von rd. 4,5 Mio. Euro ausbezahlt, die Vorjahre betrafen. Auch andere Verpflichtungen gegenüber Personal sind im Rechnungsabschluss des Landes OÖ nicht enthalten.²⁹

15.2. In der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)³⁰ sind die Regeln klarer formuliert als in der VRV 1997. Mit Inkrafttreten der VRV 2015 werden die Verpflichtungen gegenüber Personal jedenfalls im Rechnungsabschluss auszuweisen sein.

Der LRH empfiehlt der PersD mit Unterstützung der PVR in Vorbereitung darauf, sämtliche offene Verpflichtungen gegenüber Mitarbeitern zum Jahresende zu ermitteln und zu bewerten. Damit sollten die – unterschiedlichen – finanziellen Verpflichtungen des Landes OÖ der FinD in ihrer Zuständigkeit für die Erstellung des Rechnungsabschlusses vollständig zur Verfügung stehen.

Doppelerfassungen

16.1. Bestimmte abrechnungsrelevante Informationen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme eines Sabbaticals werden doppelt – sowohl von der PersD als auch von der PVR – jedoch in unterschiedlichen IPA-Tabellen bzw. Datenbankfeldern gewartet. Diese Doppelwartung war den zuständigen Sachbearbeitern nicht bekannt. Die Abrechnung greift auf die von der PVR erfassten Daten zu.

²⁹ Das Land OÖ sowie andere Bundesländer nutzen den diesbezüglichen Interpretationsspielraum der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 betreffend den Ausweis derartiger Verpflichtungen.

³⁰ BGBl. II Nr. 313/2015

Infolge unvollständiger Eingaben seitens der PVR kam es zu Abrechnungsfehlern, obwohl die entsprechenden Daten seitens der PersD richtig erfasst waren. Diese Abrechnungsfehler waren teilweise zum Zeitpunkt der Prüfung durch Gehaltsaufrollungen bereits richtiggestellt.

- 16.2.** Der LRH hält fest, dass die PVR bei all jenen Mitarbeitern, die ein Sabbatical in Anspruch nehmen oder nahmen, die Richtigkeit der Bezüge sicherzustellen hat.

Außerdem sollte IPA so gestaltet werden, dass derartige Fehler nicht auftreten können: Eine Doppelerfassung sollte ausgeschlossen werden. Konkret bedeutet dies, dass die Datenerfassung durch die PersD erfolgen und die Abrechnung direkt oder indirekt auf diese Daten zugreifen sollte.

Dies gilt in gleicher Weise für alle Daten, die mehrfach geführt werden. IPA sollte dahingehend geprüft und überarbeitet werden.

2 Beilagen

Linz, am 28. April 2016

Friedrich Pammer
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

SCHLUSSBESPRECHUNG - AKTENVERMERK

Aktenvermerk, 100000-26/6-2016-Wa,
zur Schlussbesprechung:

Initiativprüfung "Personalverrechnung für
Mitarbeiter der Landesverwaltung"

Ort und Datum:

Büro LH-Stv. Mag. Thomas Stelzer,
am 11. April 2016

Teilnehmende Organisationen:

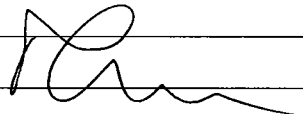
- Büro LH-Stv. Mag. Thomas Stelzer

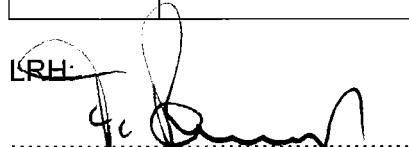
Den Vertreterinnen und Vertretern der geprüften Organisation ist das vorläufige Ergebnis der o. a. Prüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden. Die von den Vertreterinnen und Vertretern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle der Berichtsgliederung und mit Kursivdruck).

Gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorläufigen Ergebnis.

1) Die Vertreterinnen und Vertreter **verzichten** auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme.


2) Die Vertreterinnen und Vertreter **behalten sich** die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG **vor**.

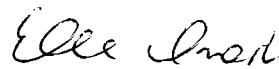
Organisation	Name in BLOCKBUCHSTABEN	Unterschrift	1) Verz zicht	2) Vor- behalt
LHStv.	STELZER		X	

LRH: 

Direktor Friedrich Pammer


Mag. Dr. Birgit Fuchshuber


Mag. Liselotte Wallentin


ELVIRA ANAST

SCHLUSSBESPRECHUNG - AKTENVERMERK

Aktenvermerk, 100000-26/3-2016-Wa, zur
Schlussbesprechung:

Initiativprüfung "Personalverrechnung für
Mitarbeiter der Landesverwaltung"

Ort und Datum:

LRH, am 9. März 2016

Teilnehmende Organisationen:



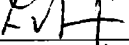



- PersD
- FinD
- PVR
- IT

Den Vertreterinnen und Vertretern der geprüften Organisation ist das vorläufige Ergebnis der o. a. Prüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden. Die von den Vertreterinnen und Vertretern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle der Berichtsgliederung und mit Kursivdruck).

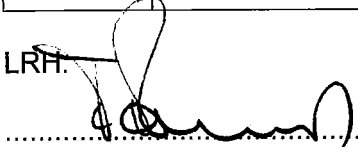
Gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorläufigen Ergebnis.

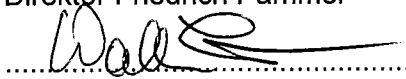
1) Die Vertreterinnen und Vertreter **verzichten** auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme.

2) Die Vertreterinnen und Vertreter **behalten sich** die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG vor.


Organi- sation	Name in BLOCKBUCHSTABEN	Unterschrift	1) Ver- zicht	2) Vor- behalt
FinD	FRAUSCHER CHRISTIANE		X	
PVR	GRABNER ALFRED		X	
IT	RIEGERBERGER Ludwig		X	
PERSD	HELMUT ILK			X
PersD	DIETMAR KOPPENSTEINER			X
PVR	BINGELBERT NEUBAUER		X	

LRH:


.....
Direktor Friedrich Pammer


.....
Mag. Liselotte Wallentin


.....
Mag. Elke Anast


.....
Mag. Dr. Birgit Fuchshuber