

RAPPORT N° 233 31 janvier 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 2046.08 Stéphane Peiry/Pierre
Mauron – Système de contrôle interne

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Stéphane Peiry/Pierre Mauron concernant le système de contrôle interne. Déposé et développé le 12 novembre 2008 (BGC p. 2298), ce postulat demandait au Conseil d'Etat d'étudier la mise en œuvre d'un système de contrôle interne (SCI) généralisé et coordonné au sein de l'Etat de Fribourg. Ils relevaient que la loi sur les finances de l'Etat traite de manière trop succincte de la notion de contrôle interne. Les surcoûts de la H189 ont démontré une défaillance du SCI. Il est important de remédier à ces défaillances afin d'éviter des problèmes de même nature lors de la réalisation du projet Poya. Un SCI ne doit pas se limiter aux travaux publics, mais couvrir l'ensemble des activités de l'Etat. C'est pourquoi ils proposaient d'étudier la mise en place d'un SCI généralisé, intégrant l'environnement de contrôle, la gestion des risques et les activités de contrôle, en considérant les expériences faites dans d'autres cantons.

Dans sa réponse du 17 février 2009, le Conseil d'Etat a proposé l'acceptation du postulat en demandant une prolongation du délai pour la remise de son rapport d'ici fin 2010, afin de prendre en compte les premières expériences du préposé au contrôle interne du Service cantonal des contributions. Le rapport devrait permettre de décider entre l'introduction d'un SCI généralisé et uniformisé pour tous les services ou une solution plus individuelle pour les services les plus importants de l'Etat. Le 25 mars 2009 (BGC p. 468), le Grand Conseil a voté la prise en considération du postulat par 80 voix contre 2, avec une abstention.

1. LE CONTRÔLE INTERNE AU SERVICE CANTONAL DES CONTRIBUTIONS

Dans le cadre de l'élaboration du budget 2009, le Conseil d'Etat a donné suite à la demande du Service cantonal des contributions (SCC) tendant à obtenir un poste de collaborateur/trice chargé(e) du contrôle interne. Le but de la création de ce poste est de s'assurer que les procédures adéquates soient mises en place pour l'accomplissement de la mission du service et qu'elles soient appliquées de manière uniforme et selon les directives par l'ensemble des secteurs du service. La création de ce poste répondait à une recommandation émise par l'Inspection des finances dans son rapport du 28 février 2006.

Le SCC est l'un des grands services de l'Etat de Fribourg qui intègre nombre de contraintes déterminantes pour la mise en place d'une organisation efficiente des contrôles: quelque 200 collaborateurs et collaboratrices, plusieurs sections, quinze secteurs avec des compétences déléguées pour assurer la taxation et la perception de tous les types d'impôts, de nombreux processus informatisés dépendant de services ou partenaires externes, des flux réguliers d'informations à caractère confidentiel vers les administrés, des entités administratives dont notamment l'Administration des finances, des flux financiers journaliers qui annuellement dépassent 1,5 milliard de francs.

Etant donné l'augmentation constante des contribuables et des tâches liées, il est nécessaire de disposer d'une unité dédiée au contrôle. Après l'engagement du préposé, entré en fonction le 1^{er} mai 2009, les cadres du service

ont été sensibilisés aux mesures utiles liées à l'environnement de contrôle. Il leur a été rappelé que le contrôle interne est un processus mis en œuvre par les dirigeants à tous les niveaux du service et qu'il est destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des trois objectifs suivants: optimisation des processus et activités du service – fiabilité des informations financières – conformité aux lois et aux règlements. Dès le départ il a été décidé que les instruments mis en place dans le cadre du contrôle interne implémenté au SCC seraient orientés *«solutions»* et non seulement *«analyses de risques»*; ceci garantit que l'augmentation des activités de contrôle contribuera à l'amélioration des processus déployés au quotidien. Il découlait de manière évidente des contraintes spécifiques du service que le préposé au contrôle interne devait pouvoir être disponible et en contact permanent avec les spécialistes-métiers et la hiérarchie. C'est pourquoi la fonction a été positionnée hiérarchiquement au niveau de la Direction du SCC.

Dans ses activités, le préposé au contrôle interne a permis de compléter les analyses détaillées de nombreux processus, de vérifier la conformité aux lois et règlements de certaines pratiques, de participer à la mise en place de mécanismes de contrôles automatiques et ainsi d'apporter une contribution appréciée à l'évolution de certains processus métier. Il a également assuré le suivi de diverses recommandations, en particulier des requêtes demandant une formalisation systématique de certains contrôles. De plus, il est intégré dans le processus *«contrôle – qualité»* concernant la collecte, la transmission et la vérification des données fiscales de la RPT (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) que le SCC doit transmettre à l'Administration fédérale des contributions.

Ainsi, dès le 2^e semestre 2009, une évolution marquée peut être constatée au niveau méthodologique et documentaire en vue de renforcer le système de contrôle interne et dans la sensibilisation des collaborateurs à la notion de contrôle. De plus, la mise en place de mécanismes de contrôles automatiques permet d'effectuer des contrôles ciblés qui concernent des dossiers relevant de différents secteurs.

2. L'AVENIR DU CONTRÔLE INTERNE À L'ÉTAT DE FRIBOURG

Dans la réponse au postulat, le Conseil d'Etat a précisé: «Les différents services et établissements de l'Etat de Fribourg sont conscients de leur devoir de mettre en place un SCI adéquat. A l'heure actuelle, il n'a pas été décidé de mettre en place un projet uniformisé et standardisé applicable à toute l'administration, comme cela a été décidé dans d'autres cantons. La solution fribourgeoise est considérée comme pragmatique. Elle permet une plus grande flexibilité et est adaptée aux différences de taille et d'activité des services. Cependant, la nomination d'un collaborateur responsable du SCI au sein du SCC montre que l'on est conscient que les grands services doivent mettre en place une structure appropriée.»

L'expérience faite au SCC démontre qu'un SCI est un outil de gestion important et permet une amélioration de la marche des affaires. L'Inspection des finances, qui avait recommandé la création d'un poste de préposé au contrôle interne dans son rapport de 2006, a revu le cahier des charges et les tâches du préposé au SCI en 2010.

La création de ce poste a été évaluée positivement par l'Inspection des finances.

Le Conseil d'Etat considère que la solution choisie, soit un SCI individuel et adapté aux tâches et missions des services et établissements est la voie à suivre. Il est toutefois important de relever que la responsabilité de la mise en place d'un SCI relève de la hiérarchie de chaque service ou établissement. Le degré de formalisation du SCI peut être adapté à l'importance des flux financiers enregistrés par ceux-ci.

Lors de ses travaux de révision, l'Inspection des finances contrôle l'existence et la qualité du SCI et, le cas échéant, émet des recommandations d'amélioration. Le Conseil d'Etat soutient la mise en œuvre de telles recommandations.

Le Conseil d'Etat prie le Grand Conseil de prendre acte de ce rapport.

BERICHT Nr. 233 31. Januar 2011
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2046.08 Stéphane Peiry/Pierre Mauron – Internes Kontrollsystem

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Postulat Stéphane Peiry/Pierre Mauron über das Interne Kontrollsystem. Mit diesem am 12. November 2008 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (*TGR S. 2298*) verlangten die Verfasser vom Staatsrat, die Einrichtung eines allgemeinen und koordinierten Internen Kontrollsystems (IKS) beim Staat Freiburg zu prüfen. Sie vertraten die Auffassung, die interne Kontrolle im Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates sei zu knapp behandelt. Die Mehrkosten der H189 haben Lücken im IKS zu Tage gebracht. Es ist wichtig, diese Lücken zu schliessen, damit Probleme gleicher Art beim Bau der Poyabrücke vermieden werden. Ein IKS dürfe sich nicht auf das öffentliche Bauwesen beschränken, sondern müsse alle Tätigkeitsbereiche des Staates abdecken. Deshalb beantragten die beiden Grossräte, die Einführung eines allgemeinen IKS zu prüfen, das die Kontrollumgebung, das Risikomanagement und die Kontrollaktivitäten miteinbezieht und die Erfahrungen anderer Kantone auf diesem Gebiet berücksichtigt.

In seiner Antwort vom 17. Februar 2009 beantragte der Staatsrat die Annahme des Postulats mit einer Fristverlängerung für die Vorlage des entsprechenden Berichts bis Ende 2010, damit die ersten Erfahrungen des IKS-Verantwortlichen der KSTV berücksichtigt werden können. Der Bericht sollte die notwendigen Grundlagen liefern, um zwischen der Einführung eines allgemeinen und einheitlichen IKS für alle Dienststellen und einer individualisierteren, auf die grössten Dienststellen des Staates zugeschnittenen Lösung entscheiden zu können. Am 25. März 2009 (*TGR S. 468*) beschloss der Grosse Rat die Erheblicherklärung des Postulats mit 80 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung.

1. INTERNE KONTROLLE BEI DER KANTONALEN STEUERVERWALTUNG

Bei der Aufstellung des Voranschlags 2009 gab der Staatsrat dem Antrag der Kantonalen Steuerverwaltung

(KSTV) zur Schaffung einer neuen Stelle für eine oder einen Verantwortlichen für die Interne Kontrolle statt. Mit dieser neuen Stelle sollte gewährleistet werden, dass die entsprechenden Verfahren eingeführt und von allen Abteilungen der KSTV einheitlich angewendet werden. Die Schaffung dieser Stelle war vom Finanzinspektorat in seinem Bericht vom 28. Februar 2008 empfohlen worden.

Bei der KSTV als einer der grössten Dienststellen des Staates Freiburg sind einige Faktoren ausschlaggebend für die Einführung einer effizienten Organisation der Kontrollen: rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, mehrere Sektionen, fünfzehn Abteilungen mit Kompetenzdelegation für die Steuerveranlagung und den Steuerbezug aller Arten von Steuern, zahlreiche von externen Diensten oder Partnern abhängige EDV-Abläufe, regelmässiger Informationsfluss vertraulichen Inhalts zu den Steuerpflichtigen, Verwaltungseinheiten wie namentlich die Finanzverwaltung, tägliche Finanzflüsse, die sich über das Jahr gesehen auf über 1,5 Milliarden Franken belaufen.

In Anbetracht der zunehmenden Zahl von Steuerpflichtigen und der gebundenen Aufgaben ist eine entsprechende Kontrollstelle notwendig. Nach der Anstellung eines IKS-Verantwortlichen, der sein Amt am 1. Mai 2009 angetreten hat, sind die Kadermitarbeitenden der Steuerverwaltung mit den Massnahmen vertraut gemacht worden, mit denen im Umfeld der Internen Kontrolle gearbeitet wird. Sie wurden darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Interne Kontrolle ein Verfahren ist, das von den leitenden Mitarbeitenden auf allen Stufen der Steuerverwaltung eingesetzt wird und mit dem die drei folgenden Ziele erreicht werden sollen: Optimierung der Arbeitsprozesse und Verwaltungstätigkeiten – Verlässlichkeit der finanziellen Berichterstattung – Gesetzes- und Normenkonformität. Von Anfang an wurde entschieden, dass die Instrumente im Rahmen des bei der KSTV implementierten Internen Kontrollsystems *lösungsorientiert* und nicht nur auf *Risikoanalysen* ausgerichtet sein sollen, wodurch gewährleistet wird, dass die vermehrten Kontrolltätigkeiten zu einer Verbesserung der täglichen Arbeitsprozesse führen. Nach den für die Steuerverwaltung geltenden spezifischen Sachzwängen war es klar, dass der IKS-Verantwortliche immer verfügbar und in ständigem Kontakt mit den Fachspezialisten und den Vorgesetzten sein muss. Deshalb ist diese Funktion hierarchisch auf der Ebene der KSTV-Direktion positioniert worden.

Im Rahmen seiner Arbeit konnte der IKS-Verantwortliche die Detailanalysen vieler Abläufe abschliessen, die Gesetzes- und Normenkonformität gewisser Praktiken überprüfen, bei der Umsetzung automatischer Kontrollmechanismen mitwirken und dadurch einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung gewisser Arbeitsprozesse leisten. Er hat auch dafür gesorgt, dass verschiedenen Empfehlungen nachgekommen wird, insbesondere den Anträgen auf eine systematische Formalisierung gewisser Kontrollen. Ausserdem ist er in den Qualitätskontrollprozess bezüglich Beschaffung, Übermittlung und Nachprüfung der Steuerdaten aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA eingebunden, die von der KSTV an die Eidgenössische Steuerverwaltung weitergeleitet werden müssen.

So ist seit dem 2. Halbjahr 2009 eine markante Entwicklung auf Ebene von Methodik und Dokumentation zur Stärkung des Internen Kontrollsystems und bei der Sen-

sibilisierung der Mitarbeitenden für dieses Thema festzustellen. Zudem lassen sich mit der Einführung automatischer Kontrollmechanismen gezielte Kontrollen von Dossiers der verschiedenen Abteilungen durchführen.

2. DIE ZUKUNFT DER INTERNEN KONTROLLE BEIM STAAT FREIBURG

In seiner Antwort auf das Postulat stellte der Staatsrat Folgendes fest: «Die verschiedenen Dienststellen und Anstalten des Staates Freiburg sind sich ihrer Pflicht zur Einrichtung eines geeigneten IKS bewusst. Gegenwärtig wurde von der Einführung eines einheitlichen und standardisierten Konzepts für die gesamte Verwaltung, wie dies andere Kantone beschlossen haben, abgesehen. Die Freiburger Lösung hat einen pragmatischen Ansatz, sie zeichnet sich durch grössere Flexibilität aus und ist der unterschiedlichen Grösse und den unterschiedlichen Tätigkeiten der Dienststellen angepasst. Die Einstellung eines IKS-Verantwortlichen bei der KSTV zeigt jedoch, dass man sich bewusst ist, dass die grossen Ämter eine geeignete Struktur vorsehen müssen».

Die KSTV hat die Erfahrung gemacht, dass das IKS ein wichtiges Führungsinstrument ist und eine Verbesserung des Geschäftsgangs ermöglicht. Das Finanzinspektorat,

das in seinem Bericht aus dem Jahr 2006 die Schaffung der Stelle eines Verantwortlichen für die Interne Kontrolle empfohlen hatte, hat das Pflichtenheft und die Aufgaben des IKS-Verantwortlichen 2010 überprüft. Die Schaffung dieser Stelle ist vom Finanzinspektorat positiv beurteilt worden.

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass die Lösung, für die man sich entschieden hat, nämlich ein individuelles und auf die Aufgaben der Dienststellen und Anstalten zugeschnittenes IKS der richtige Weg ist. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass für die Einsetzung eines IKS die Vorgesetzten der einzelnen Dienststellen und Anstalten verantwortlich sind. Der Formalisierungsgrad des IKS kann entsprechend dem Umfang der jeweiligen Finanzflüsse angepasst werden.

Das Finanzinspektorat kontrolliert bei seinen Revisionsarbeiten, ob ein IKS existiert und wie es sich bewährt, und gibt gegebenenfalls Empfehlungen für entsprechende Verbesserungen ab. Der Staatsrat unterstützt die Umsetzung solcher Empfehlungen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.
