

Internes Kontrollsystem im Personalprozess

Staatssekretariat für Migration (SEM)

28. Oktober 2020

Das Wesentliche in Kürze

Die Prozesse des Personalwesens des SEM werden von der Sektion Human Resources, welche im Direktionsbereichs Planung und Ressourcen angesiedelt ist, sowie vom Fachzentrum Personal (FZP) des GS-EJPD durchgeführt. Innerhalb der Sektion Human Resources bestehen die Dienste *Human Resources Beratung und Services (HR B+S)* und *Personal- und Organisationsentwicklung*.

Die Sektion Human Resources des SEM unterstützt und berät das Amt in personalpolitischen, -rechtlichen und –strategischen Fragen und stellt die Planung und Steuerung des Personalkredits sicher. Das FZP führt im Auftrag des SEM die administrativen Arbeiten (Mutationen in SAP IPDM) durch. Bezüglich der dem FZP übertragenen Aufgaben besteht zwischen dem SEM und dem GS-EJPD ein SLA.

Die Funktionsprüfung des FISP EJPD bezog sich auf die Prozessabläufe, welche einen (wesentlichen) direkten Bezug zum Personalaufwand aufweisen (bspw. Entlohnung, Prämien, Ein-/Austritt etc.).

Generelle Feststellungen:

- Kontrollbewusstsein;
Das Kontrollbewusstsein beurteilen wir als gut.

- Prozessdokumentation;
Prozessdokumentationen sind auf Stufe SEM sowie auf Stufe des HR Departements vorhanden.

- Implementierte Kontrollen;
Die Schlüsselrisiken innerhalb der Prozesse sind beschrieben. Entsprechende Kontrollen sind definiert und in den Abläufen implementiert.

- Wirksamkeit der Kontrollen;
Die von uns geprüften Kontrollen beurteilen wir als wirksam. Wir haben keine negativen Feststellungen gemacht.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Prüfungsziel und -fragen	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	5
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2	Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell	6
3	Der Personalprozess im Überblick	7
3.1	Beschreibung des Personalprozesses	7
3.2	Teilprozesse im Personalprozess	8
3.3	Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendung SAP	8
4	Teilprozesse im Personalprozess:	9
4.1	Personalbedarfsplanung	9
4.2	Personalführung / Personalarbeit	9
4.3	Personalausritt	10
4.4	Personaldatenmanagement / Personaldatenadministration	10
5	Gesamtbeurteilung zum IKS des Personalprozesses	12
6	Schlussbesprechung	13
Anhang 1:	Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen	14

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die EFK hat, gestützt auf Art. 11 Abs. 2 FKG, bezüglich der Prüfung der Jahresabschlüsse der einzelnen Verwaltungseinheiten im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung mit Datum vom 17. Juni 2015 die fachliche Weisung Nr. 1 erlassen. Diese stellt die Koordination der Prüfungstätigkeiten der FISP und der EFK in diesem Kontext sicher. Gleichzeitig dient sie der Umsetzung einer risikoorientierten Prüfungsstrategie im Bereich der Prüfung der Staatsrechnung. Im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung legt die EFK auf Grund von Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen auf Stufe Gesamtbund fest, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse bei den einzelnen Verwaltungseinheiten durch die FISP zu prüfen sind.

Zusammen mit dem FISP wurde vereinbart, dass im Rechnungsjahr 2020 folgende Prozesse beim Staatssekretariat für Migration (SEM) geprüft werden:

- Subventionsprozesse
- Personalprozesse

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das FISP EJPD hat beim Personalprozess geprüft, ob beim SEM ein angemessenes und den Vorgaben der EFV entsprechendes finanzrelevantes Internes Kontrollsystem (IKS) existiert und ob dieses wirksam ist. Im Vordergrund stand die Beantwortung folgender Prüfungsfragen, die von der EFK in der fachlichen Weisung Nr. 1 vorgegeben sind:

- IKS-Aufzeichnung: Ist das bestehende IKS vollständig und richtig beschrieben?
- IKS-Design: Sind die von der Verwaltungseinheit vorgesehenen Schlüsselkontrollen angemessen und vollständig, um die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung aufzudecken?
- IKS-Design: Gibt es Hinweise, dass die angewendeten Schlüsselkontrollen nicht effizient sind? (Doppelspurigkeiten, Kontrollfrequenz, Mix automatisierte / manuelle Kontrollen)
- Werden die Schlüsselkontrollen angewendet?
- Sind die durchgeführten Schlüsselkontrollen angemessen dokumentiert?
- Ist das IKS in den geprüften Bereichen wirksam?
- Können wesentliche Kontrolllücken mit kompensierenden Kontrollen überbrückt werden?
- Sind Massnahmen aus den Empfehlungen früherer Jahre umgesetzt worden?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den Herren Marcel Kneubühl und Stefan Jost durchgeführt. Sie bezog sich auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems des Personalprozesses. Die Prüfung des Personalprozesses wurde im Direktionsbereich Planung und Ressourcen in der Sektion Human Resources wie auch beim Fachzentrum Personal (FZP) des GS-EJPD durchgeführt.

Die Prüfung erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards und richtete sich nach dem Vorgehensmodell „Anwendungsprüfung“ (Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band „Ordentliche Revision, Kapitel III.3.11.4 ff.).

Nicht einbezogen in diese Prüfung wurden Teilprozesse/Subprozesse innerhalb des Personalwesens, welche keine wesentlichen finanzrelevanten Geschäftsabläufe betreffen (z. B. Personalinformation, Beratung der Ämter etc.) sowie, aus Wesentlichkeitsüberlegungen, die Abläufe bei den Stundenlöhnen. Ebenfalls nicht Gegenstand der Prüfung war der Spesenprozess, welcher seinen finanziellen Niederschlag in der Jahresrechnung im sonstigen Betriebsaufwand findet.

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

Bei der Beurteilung der einzelnen Teilprozesse werden, bezogen auf die Risiken der festgestellten Kontrolldefizite für wesentliche falsche Angaben in der Jahresrechnung, die folgenden Symbole verwendet:

- ▲ Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig. Die Existenz kann deshalb für diesen Prozess nicht bestätigt werden.
- Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss. Es gibt zwar oftmals Kontrollen, diese sind aber nicht standardisiert und / oder stark von einzelnen Personen abhängig. Das IKS findet sich lediglich auf einer informellen Ebene. Die Existenz kann für diesen Prozess nur mit Einschränkung bejaht werden.
- Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen FISP EJPD. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Die Existenz des IKS wird für diesen Prozess bestätigt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Das FISP EJPD hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die FISP EJPD gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

2 Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell

Die Einführung des IKS gemäss den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung wurde im EJPD mittels eines departementalen Projektes vorgenommen. Dabei wurden die Anforderungen zur Beschreibung des IKS für die wesentlichen finanzrelevanten Prozesse der Ämter umgesetzt. Das FISP EJPD führte in den vergangenen Jahren bereits Prüfungen des IKS in den Prozessen Subventionen (Sozialhilfe AS / FL), Personal und Einkauf durch. FISP EJPD beurteilt das Kontrollbewusstsein beim SEM als gut.

3 Der Personalprozess im Überblick

3.1 Beschreibung des Personalprozesses

Beim SEM laufen die wesentlichen finanzrelevanten Personalprozesse im Dienst Human Resources Beratungen und Services HR BS ab. Der Dienst beinhaltet folgende Stellen: Leitung HR B+S/HR-Bereichsverantwortlicher, Stv. Leitung HR B+S/HR-Bereichsverantwortliche, HR-Bereichsverantwortliche, HR-Assistentinnen und HR-Praktikant und Lernende.

Die Abläufe im Personalwesen werden durch die Ämter im EJPD organisatorisch wie folgt wahrgenommen¹:

Die Linie

- Die Führung der Mitarbeitenden ist in erster Linie Aufgabe des/der direkten Vorgesetzten. Die direkten Vorgesetzten sind die ersten Ansprechpersonen der Mitarbeitenden in Personalfragen. Sie stellen und beurteilen Anträge und/oder entscheiden darüber. Um die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden sicherzustellen, lassen sie sich vorgängig durch den/die Personalverantwortliche/n beraten.
- Amtsinterne Weisungen regeln, welche Linienvorgesetzten für welche Entscheide zuständig sind.

Die Personalchefs/innen bzw. PersonalbereichsleiterInnen

- Die Personalchefs/innen bzw. PersonalbereichsleiterInnen beraten die Vorgesetzten und die Mitarbeitenden in Personalfragen.
- Sie beraten und unterstützen die Führungspersonen in personalpolitischen, -rechtlichen und -strategischen Fragen und erarbeiten die notwendigen Entscheidungsgrundlagen. Sie liefern den fachlichen Input in personellen Fragen.
- Sie stellen die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden sicher.
- Sie sind Kontaktpersonen zum Fachzentrum Personal und erteilen die Umsetzungsaufträge für die Administrativarbeiten.
- Sie übernehmen die Planung und Steuerung der Personal- und Ausbildungskredite.

Das Fachzentrum Personal (FZP)

- Das FZP führt im Auftrag des HR Departements und der Personalchefs/innen administrative Arbeiten aus, die standardisiert und ohne detailliertes Amtswissen erbracht werden können.
- Aufgaben, die spezielles HR-Expertenwissen für die Lösung notwendig machen, sollen im Fachzentrum wahrgenommen werden.

¹ Quelle: Intranet GS-EJPD

3.2 Teilprozesse im Personalprozess

Die wichtigsten Teilprozesse im Personalprozess sind:

- Personalbedarfsplanung,
- Personalgewinnung,
- Personalführung,
- Personalthonorierung,
- Personal- und Organisationsentwicklung,
- Personalausritt,
- Personaladministration,
- Personaldatenmanagement.

Die überprüften Prozesse im Personalbereich beim SEM sind dokumentiert. Zusätzlich bestehen Prozessdokumentationen auf Stufe HR Departement, welche die Aufteilung der Prozessschritte zwischen den Ämtern und des Fachzentrums Personal sowie dem HR Departement aufzeigen. Die Risiken innerhalb der Personalprozesse werden in einer Risiko-Kontrollmatrix geführt.

3.3 Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendung SAP

Die Verwaltung der elektronischen Personaldaten und die Personalthonorierung werden in SAP (IPDM) vorgenommen. Die Zeiterfassung wird durch die Applikation Personal Time (SAP) geführt.

4 Teilprozesse im Personalprozess:

4.1 Personalbedarfsplanung

Für die Stellenbeschreibungen liegen Funktionsbewertungen vor. Bei neuen Stellenbeschreibungen werden diese dem HR Departement zur Funktionsbewertung eingereicht. Zur Überprüfung des Personalbestandes stehen Mitarbeiterlisten zur Verfügung.

Das FZP stellt dem SEM jeweils im Januar das aktuelle Personalverzeichnis zur Kontrolle zu. Das Personalverzeichnis wird durch HR SEM geprüft und unterzeichnet.

Durch die Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik (FACTS) erfolgt eine laufende Kreditkontrolle.

	Schlussfolgerung
●	Die Risiken von falschen Einreihungen/Lohnklassen sowie von fiktiven Mitarbeitenden beurteilen wir als gering. Diese Beurteilung stützt sich auf die vorhandenen Kontrollinstrumente der Funktionsbewertung (bei Änderungen dem HR Departement vorzulegen), die jeweils kontrollierten Personalverzeichnisse aus IPDM sowie den laufend vorgenommenen Abweichungsanalysen / Kreditkontrollen.

4.2 Personalführung / Personalthonorierung

Zielvereinbarungs- und Beurteilungsprozess:

Der für die Lohnentwicklung massgebende Zielvereinbarungs- und Beurteilungsprozess wird beim SEM entsprechend den Vorgaben durchgeführt. Die Lohnentwicklung wird bei der Direktion SEM jährlich mittels Antrag vorgeschlagen. Die lohnrelevanten Mutationen werden vom HR SEM aufbereitet und vom FZP verarbeitet.

Ausrichtung von Prämien:

Leistungsprämien werden bei der Direktion SEM beantragt. Die festgelegten Leistungsprämien werden gemäss den Personalbeständen den organisatorischen Einheiten des SEM prozentual zugewiesen. Innerhalb der Einheiten sind die Linienvorgesetzten frei, die Prämien zu verteilen.

Die Leistungsprämien werden in einem Excel-File erfasst und dem HR SEM vor der Lohnverarbeitung (November) zur Kontrolle zugestellt. HR SEM kontrolliert und unterzeichnet die Excel-Liste mit den Leistungsprämien.

Bei unseren Funktionsprüfungen haben wir keine negativen Feststellungen gemacht.

Personalthonorierung:

Generell werden im FZP die durchgeführten Lohnmutationen mittels 4-Augen-Prinzip kontrolliert und dokumentiert.

Schlussfolgerung	
●	<p>Die Risiken von falschen Lohnentwicklungen, falschen Zulagen und nicht korrekten Prämienzahlungen sowie andern falschen Lohnmutationen beurteilen wir als gering.</p> <p>Die implementierten Prozesskontrollen erachten wir als angemessen und wirksam.</p>

4.3 Personalaustritt

Austrittsprozess:

Zur Begleitung des Austrittsprozesses steht eine Austritts-Checkliste zur Verfügung. Zur Bearbeitung der Austritte werden Mutationsformulare erstellt. Für eine korrekte Handhabung von Zeit-/Feriensaldi werden rechtzeitig die entsprechenden Austrittstermine berechnet und mit dem austretenden Personal vereinbart.

Im Falle von Auflösungsvereinbarungen /-verfügungen wird immer der Rechtsdienst beigezogen. Die Vereinbarungen/Verfügungen werden zusammen mit den Linienvorgesetzten, dem HR SEM sowie dem Rechtsdienst erstellt.

Der Entzug von Zutrittsrechten, IT-Berechtigungen, Ausweisen und übrigen Materialien wird im Austrittsprozess festgelegt und liegt in der Verantwortung der Linie.

Bei unseren Funktionsprüfungen haben wir keine negativen Feststellungen gemacht.

Schlussfolgerung	
●	<p>Die Beachtung der Checkliste Austritt sowie das Erstellen des Mutationsformulars durch die im Prozess involvierten Personen stellt sicher, dass keine wichtigen Prozessschritte vergessen gehen. Bei Auflösungsvereinbarungen /-verfügungen wird zur Vermeidung von finanziellen Risiken eine juristische Beurteilung eingeholt.</p> <p>Wir beurteilen die Kontrollen im Bereich des Austrittsprozesses als wirksam.</p>

4.4 Personaldatenmanagement / Personaldatenadministration

Verwendung der Personaldaten unter Beachtung des Datenschutzes:

Die Personaldossiers werden seit der Einführung des ePersonaldossiers in elektronischer Form in SAP aufbewahrt. Systemzugriff haben im Personalprozess SEM nur die Personen, welche mit einer entsprechenden Rolle beauftragt sind.

Korrekte Erfassung/Mutation von Personaldaten in IPDM

Die Erfassung/Mutation von Personaldaten erfolgt zum grössten Teil durch das FZP. Die Tätigkeiten werden für das SEM von bestimmten Mitarbeiterinnen durchgeführt. Es besteht ein Berechtigungskonzept mit den entsprechenden Rollen in IPDM. Die wesentlichen Änderungen werden im 4-Augen-Prinzip durchgeführt.

Neben den Mitarbeitenden des SEM und des GS-EJPD (FZP) haben auch Personen aus dem Competence Center HR des EPA (CCHR) sowie aus dem Competence Center SAP (CCSAP) Zugriff auf IPDM und könnten Mutationen vornehmen. Unseres Erachtens sind die Tätigkeiten, welche durch das SEM und das FZP ausgeführt werden durch die notwendigen Kontrollen abgedeckt. Im Sinne des IKS sind jedoch auch unbekannte Useridentifikationen respektive fremde Mutationen periodisch zu überprüfen.

Korrekte Überleitung der Daten von IPDM in FI/CO

Durch eine monatliche Kontrolle vor der definitiven Lohnverarbeitung durch das EPA wird sichergestellt, dass die im IPDM generierten Daten korrekt in die Finanzbuchhaltung übergeleitet werden. Das vom EPA zu Kontrollzwecken gesandte File der Lohnsimulation wird durch den Leiter DLZ Finanzen und den Leiter FZP HR sowie durch das SEM (Sektion FACTS) auf Fehler hin kontrolliert. Vorhandene Fehler werden analysiert und je nach Fall entweder im IPDM oder im FI korrigiert.

Bei unseren Funktionsprüfungen haben wir keine negativen Feststellungen gemacht.

Schlussfolgerung	
●	<p>Die Personaldossierführung beurteilen wir als sauber und vollständig. Die Anforderungen des Datenschutzes werden bei der Aufbewahrung beachtet.</p> <p>Sämtliche wesentliche Mutationen von Personaldaten in IPDM erfolgen aufgrund von zur Mutation freigegebenen Belegen. Die Mutationen unterliegen dem 4-Augen-Prinzip.</p> <p>Eine vollständige und korrekte monatliche Überleitung der Personaldaten in die Finanzbuchhaltung wird durch die bestehende Kontrollaktivitäten wirksam sichergestellt.</p>

5 Gesamtbeurteilung zum IKS des Personalprozesses

- **IKS-Aufzeichnung**
Der Personalprozess (inkl. Teil-/Subprozesse) liegt dokumentiert vor. Es bestehen sowohl Prozessdokumentationen auf Stufe SEM wie auch Prozessdokumentationen auf Stufe HR Department.
- **IKS-Design**
Das Design der definierten Kontrollen dient dazu, die geforderten Kontrollziele zu erreichen. Das Design der implementierten Kontrollen unterstützt die Aufrechterhaltung der geforderten Qualität innerhalb eines stabilen Personalprozesses. Wir erachten das IKS-Design innerhalb der Personalprozesse als zielführend.
- **Anwendung der Schlüsselkontrollen**
Die definierten Schlüsselkontrollen werden angewendet. Sämtliche wesentlichen Mutationen innerhalb der Teilprozesse werden durch wirksame Kontrollen abgedeckt.
- **Dokumentation der Schlüsselkontrollen**
Die Schlüsselkontrollen liegen dokumentiert vor.
- **Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen**
Wir beurteilen die durchgeführten Schlüsselkontrollen als wirksam. In den wesentlichen Bereichen besteht ein wirksames IKS.
- **Kompensierende Kontrollen**
Wir sind der Ansicht, dass keine wesentlichen Kontrolllücken bestehen. Neben den Kontrollen, welche durch das HR des SEM vorgenommen werden bestehen zusätzliche Kontrollen seitens des Finanzbereichs (FACTS; permanente Kreditüberwachung). Diese zusätzlichen Kontrollen erachten wir als wertvolle Ergänzung, nicht jedoch im Sinne von rein kompensierenden Kontrollen für bestehende Kontrolllücken.
- **IKS-Empfehlungen des FISP aus früheren Revisionen**
Punktuelle Anpassungen der Prozessdokumentationen werden vorgenommen.

6 Schlussbesprechung

Auf eine Schlussbesprechung wurde aufgrund von fehlenden Empfehlungen verzichtet. Der Bericht wurde der Sektion HR des SEM und dem FZP vorgängig zur Stellungnahme zugesandt. Den im Bericht aufgeführten Feststellungen und Schlussfolgerungen wurde zugestimmt.

Das FISP EJPD dankt für die gewährte Unterstützung.

Finanzinspektorat EJPD



Marcel Kneubühl (Revisionsleiter)

Finanzinspektor



Stefan Jost

Finanzinspektor

Anhang 1: Abkürzungen, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen:

DLZ	Dienstleistungszentrum
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FKG	Finanzkontrollgesetz
FZP	Fachzentrum Personal
HR	Human Resources
IKS	Internes Kontrollsystem
IPDM	Informationssystem Personaldatenmanagement
PC	Personalchefin/-chef
SLA	Service Level Agreement (Dienstleistungsvereinbarung)

Priorisierung der Empfehlungen:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt das FISP EJPD die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.