



Prüfung

***über die reibungslose Abwicklung der
Verwaltungstätigkeit im Südtiroler Sanitätsbetrieb
betreffend
a) die Errichtung eines internen Kontrollmodells und
b) das Forderungsmanagement***

Prüfer:

Gilbert Gasser und Eva Maria Kofler

Bozen, im Dezember 2017



Anschrift / Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bozen – Bolzano, Freiheitsstraße 66 – Corso Libertà

Tel.: 0471 402 212

Fax: 0471 260 114

E-mail: pruefstelle@landtag-bz.org

Mail: organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

Internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp

INHALTSVERZEICHNIS

I. Normativer Kontext, Begründung und Ziel der Erhebung4

II. Umfang und methodischer Ansatz4

III. Sachverhaltsdarstellung6

IV. Schlussfolgerungen11

V. Empfehlungen12

VI. Follow - up12

I. Normativer Kontext, Begründung und Ziel der Erhebung

Der Artikel 24 des Landesgesetzes Nr. 10/1992 sieht in Absatz 1, Buchstabe e) vor, dass die Prüfstelle einen Bericht über die Gesetzmäßigkeit, die Unparteilichkeit und die reibungslose Abwicklung der Verwaltungstätigkeit des Landes und der von ihr abhängigen Körperschaften verfasst. Zu diesen zählt auch der Südtiroler Sanitätsbetrieb.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe wurde daher anlässlich der Erstellung des Arbeitsprogrammes der Prüfstelle für das Jahr 2017 beschlossen, den Südtiroler Sanitätsbetrieb einer Prüfung zu unterziehen.

Ziel dieser Prüfung ist es, in Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben einige wesentliche Aussagen zur reibungslosen Abwicklung der Verwaltungstätigkeit mit Bezug auf die Errichtung eines internen Kontrollmodells und des Forderungsmanagements des Südtiroler Sanitätsbetriebes zu tätigen.

II. Umfang und methodischer Ansatz

Im Einklang mit der gesetzlichen Vorgabe werden also zwei spezifische Thematiken in einer vom Land abhängigen Körperschaft gewählt; die vorliegende Prüfung beinhaltet Elemente einer Wirtschaftlichkeits- sowie einer System- und Organisationsanalyse.

Dabei wurden, wie erwähnt, aus der umfassenden Verwaltungstätigkeit des Südtiroler Sanitätsbetriebes spezielle Themen bzw. Aspekte – ausgewählt auch aufgrund ihrer aktuellen bzw. übergeordneten Bedeutung – einer näheren Analyse unterzogen.

Diese Prüfung hat erstens die Überprüfung einer **strukturellen Thematik** zum Gegenstand, und zwar die Einrichtung eines internen Kontrollmodells. Des Weiteren wird eine **prozedurale Thematik** analysiert und zwar das Forderungsmanagement mitsamt vereinheitlichtem Verfahren für die Mahnungen und Inverzugsetzungen zur Einbringung der Forderungen gegenüber Privatpatienten¹.

¹ Die Forderungen gegenüber ausländischen Patienten sind nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Bei der Wahrnehmung der gegenständlichen Bewertung orientiert sich die Prüfstelle an den INTOSAI-Standards².

Im Fokus der Prüfung, insbesondere des Forderungsmanagements, standen folgende relevante Aspekte:

- **Transparenz-Prinzip:** klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe,
- **Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip:** systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf, wobei diese Kontrollen IT-gestützt oder durch Implementierung von Gegenkontrollen erfolgen können,
- **Prinzip der Funktionstrennung:** miteinander nicht vereinbare Funktionen sollten nicht in einer Person/Abteilung vereinigt sein; konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion,
- **Enthaltungspflicht bei Befangenheit,** dessen Festschreibung und Einhaltung,
- **Prinzip der „minimalen Rechte“:** Zugangs- und Zugriffsberechtigungen sind adäquat zu beschränken,
- **Grundsatz der Archivierung und Nachvollziehbarkeit:** Unterlagen und Abläufe sollen nachvollziehbar dokumentiert sein,
- **Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung:** der mit Kontrollen verbundene Aufwand bzw. Ressourceneinsatz soll in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu vermeidenden Risiko (Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit) stehen.

Die vorliegende Prüfung wurde im Rahmen von mehreren Gesprächen und Interviews – anhand eines Fragenkatalogs - mit den zuständigen Verantwortlichen der Abteilung Wirtschaft und Finanzen durchgeführt.

² Es handelt sich um die „Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor“ sowie um die „Anleitung zur Berichterstattung über die Wirksamkeit interner Kontrollen“.

III. Sachverhaltsdarstellung

a) Einrichtung eines Internen Kontrollmodells

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass ein wirksames Kontrollumfeld für ein recht- und ordnungsmäßiges Betriebssystem von maßgeblicher Bedeutung ist. Dieses umfasst alle Formen von Überwachungsmaßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar in die Arbeits- und Betriebsabläufe integriert sind und von den Führungskräften und den Mitarbeitenden durchgeführt werden. Ziel ist die Absicherung der Prozesse durch die Erfassung und Steuerung der bestehenden Risiken. Prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen werden durch die Interne Revision wahrgenommen. Diese Überwachungsmaßnahmen umfassen das Prüfen der Strukturen und Aktivitäten der Geschäftsprozesse innerhalb der Organisation.

In diesem Sinne, und in Erfüllung des gesetzlichen Auftrages gemäß dem eingangs erwähnten Art. 24, hat die Prüfstelle im Rahmen einer eigenen Erhebung den Implementierungsgrad eines betrieblichen Internen Kontrollmodells, dessen Einführung von der Landesregierung³ für das Jahr 2016 mit den Planungsrichtlinien für den Sanitätsbetrieb gemäß der Methode der Balance Scorecard⁴ als Zielsetzung vorgegeben wurde, evaluiert.

Das institutionelle Ziel dieses Internen Kontrollmodells ist es, eine Optimierung der für die Gewährleistung der Zertifizierbarkeit der Daten und der Bilanzen des Sanitätsbetriebes notwendigen betrieblichen Abläufe zu erzielen. Dafür ist das Projekt für die Zertifizierung des Haushaltes des Südtiroler Sanitätsbetriebes (PAC⁵) entwickelt worden. Für die Unterstützung und Betreuung bei der Implementierung der Maßnahmen zur Erreichung der Organisations-, Buchhaltungs- und Verfahrensstandards ist mittels Vergabeverfahren ein externer Dienstleister⁶ beauftragt worden. Im Mai 2017 erfolgte das *Start-up* durch den Beauftragten.

³ Beschluss Nr. 1019 vom 1.9.2015.

⁴ Mit Beschluss der Landesregierung Nr. 2700 vom 25.7.2005, wurde beschlossen, die Methode der Balance Scorecard zur Erarbeitung der jährlichen Planungsrichtlinien für den Sanitätsbetrieb anzuwenden. Die Balanced Scorecard (BSC) ist ein Konzept zur Umsetzung einer Unternehmensstrategie. (Aufgrund ihrer flexiblen und damit umfassenden Gestaltungsmöglichkeit ist die BSC ein Instrument zur Einrichtung eines integrierten Managementsystems. Auf diese Weise ermöglicht die BSC dem Management, nicht nur die finanziellen Aspekte zu betrachten, sondern auch strukturelle Frühindikatoren für den Geschäftserfolg zu steuern. Mit den Methoden der BSC soll also das Blickfeld des Managements von einer traditionellen, durch finanzielle Aspekte gekennzeichnete Unternehmenssicht auf alle relevante Teile gelenkt werden und so zu einem ausgewogenen (engl. *balanced*) Bild führen. Die umfassendere Sicht ermöglicht dann konkretere Maßnahmen zur Ausrichtung der Organisation an den vorgegebenen Zielen. Die Stärke der BSC liegt jedoch darin, dass z. B. Umweltfaktoren oder eine Ökobilanz ebenso Eingang finden können wie Stakeholder-Betrachtungen oder branchenspezifische Faktoren).

⁵ *Percorso attuativo di certificabilità*. In Befolgung der Anweisungen und der Richtlinien, welche im Ministerialdekret vom 1.3.2013 enthalten sind, hat die Landesregierung mit Beschluss Nr. 213 vom 23.02.2016 den Durchführungspfad der Zertifizierbarkeit (PAC) des Sanitätsbetriebes der Autonomen Provinz Bozen genehmigt.

⁶ Beschluss des Generaldirektors Nr. 2016-A-000534 vom 31.12.2016.

Nach dem Auftakt wurden folgende Tätigkeiten unternommen, um die organisatorische und strukturelle Lage des Südtiroler Sanitätsbetriebes zu analysieren, eine Diagnose zu erstellen und entsprechend die zu unternehmenden korrektiven Schritte aufzuzeigen:

- Diagnose des organisatorischen Aufbaus,
- Analyse und Bewertung des internen Kontrollsystems,
- Analyse und Bewertung des Edv-Betriebssystems,
- Analyse der verwaltungstechnischen Arbeitsabläufe mit besonderem Augenmerk auf die buchhalterischen Aspekte.

Im Rahmen dieser Untersuchungen und Auswertungen wurden vom beauftragten Dienstleister auch eine Reihe von Gesprächen mit Mitarbeitern und Führungskräften geführt.

Im September ist vom externen Dienstleister dem auftraggebenden Sanitätsbetrieb sodann ein erster Zwischenbericht aus den oben erwähnten Tätigkeiten und Gesprächen vorgelegt worden. Diese Auswertung schneidet eine Vielzahl von Kapiteln an, unter anderem und unsere Prüfung betreffend, folgende:

1. Diagnose der Organisationsstrukturen, wobei sich diese einmal auf die Abläufe und dann auf die Strukturen selbst bezieht.
2. Analyse und Bewertung des internen Kontrollsystems in den Bereichen:
 - Organisationsmodell und Auswirkungen auf das interne Kontrollsystem
 - Verfahrenssystem
 - Befugnisse und Vollmachten
 - Risk-Management
 - Arbeitssicherheit
3. Analyse der administrativen und buchhalterischen Abläufe in den Bereichen:
 - Materielles Inventar
 - Ordnungskonten
 - Korrekte Erfassung der Sachanlagen
 - Rückstellung für Risiken und Belastungen

Im Anschluss dazu wurden die jeweiligen Erkenntnisse, die zu unternehmenden Handlungen, die Arten des Eingriffs und der erforderliche Zeitrahmen für die Umsetzung festgelegt.

Der Dienstleister ist für eine dreijährige Dienstleistung beauftragt worden und wird den Sanitätsbetrieb bei der Realisierung der Organisations-, Buchhaltungs- und Verfahrensstandards und bei der Errichtung eines internen Kontrollmodells unterstützen und betreuen.

Mit den Planungsrichtlinien für das Jahr 2016⁷ wurde die Entwicklung des Internen Kontrollsystems (Verwaltungs- und Sanitätsprozeduren) als Hauptziel und die Schaffung und Implementierung einer internen Kontrollfunktion als Teilziel erklärt.

Im Sinne der geltenden Vorschriften⁸ ist es notwendig, dass der Südtiroler Sanitätsbetrieb die interne Kontrolltätigkeit ausbaut und ein internes Audit einrichtet. Die Einführung einer internen Kontrollfunktion dient einer konstanten Überwachung, sowohl der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Leistungen, als auch der Effizienz und Wirksamkeit der Betriebssteuerung. Das führt zur Förderung der kontinuierlichen Qualitätssteigerung im Sanitätsbetrieb.

Aufgrund der durchgeführten Erhebung kann zum heutigen Zeitpunkt festgestellt werden, dass die Implementierung des internen Kontrollmodells vorangetrieben und bereits erste vorbereitende Maßnahmen gesetzt worden sind, das Gesamtprojekt sich aber noch im Anfangsstadium befindet.

Die Prüfstelle wird in zeitlichen Abständen den Verlauf der Realisierung erheben.

b) Forderungsmanagement und vereinheitlichtes Verfahren für die Mahnungen und die Inverzugsetzung zur Einbringung der Forderungen gegenüber Privatpatienten

In Durchführung von Art. 5 des Landesgesetzes vom 5. März 2001, Nr. 7 in geltender Fassung wurde mit 1. Jänner 2007 der Sanitätsbetrieb der Autonomen Provinz Bozen errichtet. Die vier Sanitätsbetriebe Meran, Bozen, Brixen und Bruneck werden in Gesundheitsbezirke umgewandelt und dem Südtiroler Sanitätsbetrieb einverleibt. Der Südtiroler Sanitätsbetrieb ist eine instrumentelle Körperschaft mit Verwaltungsautonomie. Die Vereinheitlichung der Systeme und verwaltungstechnischen Abläufe im gesamten Sanitätsbetrieb sollte zur Folge haben, dass auch das Inkasso von Forderungen einheitlich und effizient abgewickelt werden kann. Auch wenn das Ausmaß der Forderungen gegenüber Private im Verhältnis zu den gesamten Forderungen keine besonders große Belastung für den Haushalt des Südtiroler Sanitätsbetriebes darstellen mag (den Gesamtforderungen in Höhe von 311 Mio. € stehen die Forderungen an Privatpatienten in Höhe von 9 Mio. €

⁷ Beschluss der Landesregierung Nr. 1019 vom 1.9.2015.

⁸ Legislativdekrete Nr. 502/1992 und Nr. 123/2011.

gegenüber – also 2,89%)⁹, so ist die finanzielle Beteiligung der Bevölkerung am öffentlichen Gesundheitswesen in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und im vorgegebenen Ausmaß auf jeden Fall sicher zu stellen. Außerdem sind die Außenstände des Südtiroler Sanitätsbetriebes immer wieder Gegenstand medialer Aufmerksamkeit.

Somit ist also ein einheitliches und effizientes Forderungsmanagement für den Sanitätsbetrieb von großer Bedeutung, um bei den jeweiligen Schuldnern zeitnah und mit den jeweils geeigneten Mitteln und Strukturen die bestehenden Forderungen einzutreiben.

Die Eintreibung der Forderungen kann in 4 Hauptphasen unterteilt werden:

- a) Zahlungsaufforderung
- b) Mahnung
- c) Inverzugsetzung
- d) Zahlungsbefehl.

Innerhalb dieser Phasen existieren mehrere Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, welche in verschiedenen Abteilungen bzw. Ämtern angesiedelt sind.

Laut Ablaufbeschreibung¹⁰ für die Eintreibung der Forderungen werden letztere vor bzw. nach erfolgter Leistung fakturiert und ein sofortiges Inkasso vorgenommen. Falls die leistungserbringenden Strukturen nicht mit dem notwendigen Verwaltungsdienst zur Fakturierung ausgestattet sind oder der Inkassodienst aus anderen organisatorischen Gründen nicht vorgenommen werden kann, dann ist für die Fakturierung die zentrale Abteilung für Wirtschaft und Finanzen des Südtiroler Sanitätsbetriebes zuständig. In diesem Falle werden die Informationen für die Rechnungsausstellung an die erwähnte Abteilung gesendet. Außerdem ist die genannte Abteilung für die Fakturierung für besondere Dienste (z.B. Ticket auf Erste-Hilfe-Leistungen) zuständig. Alle Abteilungen übermitteln jährlich innerhalb Ende Februar an die Abteilung für Wirtschaft und Finanzen eine Aufstellung betreffend Leistungen vom Vorjahr, für welche noch die Fakturierung aussteht. Der Versand der Rechnungen wird von einem externen Dienstleister ausgeführt. Die Begleichungen der Rechnungen seitens der Privatkunden erfolgen zugunsten der jeweiligen, auf die Gesundheitsbezirke lautenden Bank- oder Postkonten. Die Abteilung Wirtschaft und Finanzen erstellt dann den Abgleich zwischen den Einzahlungen und den dazugehörigen Rechnungen. Dies hat so zeitnah wie möglich zu erfolgen, damit die bezahlten, aber buchhalterisch noch zu erfassenden Forderungen nicht angemahnt werden. Dieser Abgleich erfolgt je nach Leistung und Bezirk teilweise auch manuell.

⁹ Abschlussbilanz 2016 des Südtiroler Sanitätsbetriebes.

¹⁰ Handbuch des Südtiroler Sanitätsbetriebes "Prozedur für die Eintreibung der Forderungen".

Die Mahnungen der nicht bezahlten Rechnungen werden in der Regel innerhalb von zwei Monaten nach dem jeweiligen Quartalsabschluss von der Abteilung Wirtschaft und Finanzen systemunterstützt oder in einigen Fällen von der zuständigen leistungserbringenden Struktur sogar manuell durchgeführt. Die Mahnungen erfolgen Patienten-bezogen und nicht pro Leistung. In Bezug auf die Kleinstforderungen wird gemäß Beschluss der Landesregierung¹¹ von einer Mahnung für eine Gesamtschuld in Höhe von bis zu 15 Euro pro Patienten, welche sich in den vorhergehenden 10 Jahren angesammelt hat, abgesehen.

Für die Forderungen über 15 Euro gegenüber Patienten, deren Zustellung der Mahnung nicht erfolgreich verlaufen war, werden Nachforschungen in den jeweiligen Meldeämtern vorgenommen. Dieselbe Vorgangsweise wird auch bei minderjährigen Patienten angewendet.

Die dritte Phase der Prozedur für die Eintreibung der außenstehenden Forderungen ist jene der Inverzugsetzung. Falls die Mahnung erfolglos bleibt, wird von der Abteilung Wirtschaft und Finanzen die Inverzugsetzungsakte für die im Laufe eines Halbjahres angemahnten Rechnungen systemunterstützt generiert und innerhalb des darauffolgenden Halbjahres zugestellt.

Wurde hingegen die entsprechende Mahnung von einem anderen Dienst durchgeführt, erfolgt die Erstellung der Inverzugsetzungsakte manuell. Bei der Inverzugsetzung werden alle ausstehenden Rechnungen eines jeden Patienten zusammengefasst. Bei Minderjährigen ergeht die Inverzugsetzung per Einschreiben an die gesetzlichen Vertreter, bei Verstorbenen an die Erben.

Im Rahmen des Eintreibungsverfahrens von Forderungen folgt auf die Inverzugsetzungsakte der Zahlungsbefehl. Dabei handelt es sich um eine Aufforderung zur Zahlung des geschuldeten Betrages, zuzüglich Verzugszinsen und Verwaltungsspesen innerhalb dreißig Tagen. Der Zahlungsbefehl wird vom Rechtsamt erstellt. Der Zahlungsbefehl hat eine Gültigkeit von 90 Tagen ab Zustellung. Falls der Schuldner innerhalb der ersten 30 Tage dem Zahlungsbefehl nicht nachkommt und auch keinen Einspruch bei der zuständigen Gerichtsbehörde einbringt, ist dieser vollstreckbar und stellt einen gültigen Rechtstitel dar, um die Drittpfändung (Gehalt), die Mobiliar- oder die Immobilienpfändung einzuleiten. Der Zahlungsbefehl hat gleichzeitig die Funktion einer Zwangsvollstreckung¹².

Im Falle einer Vermögens- und Mittellosigkeit des Schuldners wird die Forderungsstreichung aufgrund einer Uneinbringlichkeit vorgenommen und dem entsprechenden Wertberichtigungsfond angelastet.

¹¹ Beschluss der Landesregierung Nr. 114 vom 26.5.2009.

¹² Die Zwangseintreibungsprozedur wird gemäß E.T. Nr. 639 vom 14.04.1910 in geltender Fassung durchgeführt.

IV. Schlussfolgerungen

Der Südtiroler Sanitätsbetriebes ist wie eingangs erwähnt im Jahr 2007 zu einem einheitlichen Betrieb zusammengeführt worden. Diese Prüfung zeigt auf, dass die einzelnen Gesundheitsbezirke nach wie vor unterschiedliche Verwaltungsabläufe betreffend das Forderungsmanagement anwenden. Ausgehend von der Erhebung der Forderungen und dem entsprechenden Inkasso kann festgestellt werden, dass diese Verwaltungsabläufe, je nach Natur der Leistungen, je nach Fachbereich und je nach Gesundheitsbezirk teilweise differenziert und uneinheitlich erfolgen. Die Komplexität der Leistungserbringungen wird in solchen Fällen auf die Komplexität des Inkassoverfahrens/-systems übertragen. So hat sich herausgestellt, dass die Rechnungsausstellungen, das Inkasso und die Mahnungen sowohl von der Abteilung Wirtschaft und Finanzen, als auch dezentral von den leistungserbringenden Abteilungen, in manchen Fällen sogar noch händisch vorgenommen werden. Somit ist die Verwaltung des Mahnwesens auf mehreren Strukturen bzw. Einheiten verteilt. Auch die dritte Phase der Prozedur für die Eintreibung der Forderungen, die Inverzugsetzung wird von der Abteilung Wirtschaft und Finanzen und, allerdings laut Aussage des Verantwortlichen in den seltensten Fällen, von der leistungserbringenden Abteilung getätigt.

Dadurch entstehen Doppelgleisigkeiten, welche zu eliminieren sind. Genauso ist eine Mehrzahl von Software-Programmen zu bedienen, die durch fehlende Schnittstellen untereinander nicht ausreichend kommunizieren können, was zur Folge hat, dass teils eine manuelle und teils auch eine mehrfache Dateneingabe notwendig werden. Dies bewirkt nicht nur zusätzliche Fehlerquellen, sondern auch eine Mehrarbeit, verbunden mit zusätzlichen Kosten. Schließlich wird festgestellt, dass ein effizientes Monitoring der Forderungen gegenüber den privaten Kunden bzw. Patienten somit nicht gegeben ist.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich das gesamte Verfahren zur Eintreibung der Forderungen gegenüber privaten Kunden bzw. Patienten naturgemäß sehr komplex gestaltet und sich auch zeitlich beträchtlich in die Länge zieht, liegt es auf der Hand, dass eine Vereinheitlichung und Vereinfachung dieses Verfahrens anzustreben ist.

V. Empfehlungen

Die Prüfstelle empfiehlt abschließend, die Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die für die Leistungserbringung zuständigen Strukturen, auch in den einzelnen Gesundheitsbezirken, soweit mit Ressourcen ausgestattet werden, dass sie ein sofortiges Inkasso vornehmen können. Außerdem empfiehlt sie, die Anwendungsprogramme hierfür zu vereinheitlichen und/oder auch Schnittstellen zu schaffen, damit diese untereinander kommunizieren können. Bei jenen Leistungen oder in jenen Situationen, wo ein Sofortinkasso nicht durchgeführt werden kann, wird empfohlen, nur einer Stelle die Zuständigkeit für die Rechnungslegung, die Mahnungen und die Inverzugsetzung zu übertragen. Dadurch könnten eine Effizienzsteigerung und gleichzeitig eine Straffung in der zeitlichen Abwicklung der Außenstände erzielt werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung¹³ eine Verordnung über die Zwangseintreibung der Einnahmen der Autonomen Provinz Bozen und der von ihr abhängigen Körperschaften genehmigt hat und eine Angleichung an die darin enthaltenen Richtlinien und Anweisungen jedenfalls erforderlich werden.

VI. Follow - up

Ein Follow-up zu den obgenannten Empfehlungen, deren rasche Umsetzung der Südtiroler Sanitätsbetrieb in seiner Stellungnahme zum Berichtsentwurf zugesichert hat, soll nach Ablauf eines Jahres erfolgen.

Die Prüfer

Gilbert Gasser

Eva Maria Kofler

Bozen, Dezember 2017

¹³ Beschluss der Landesregierung Nr. 396 vom 11.04.2017.