

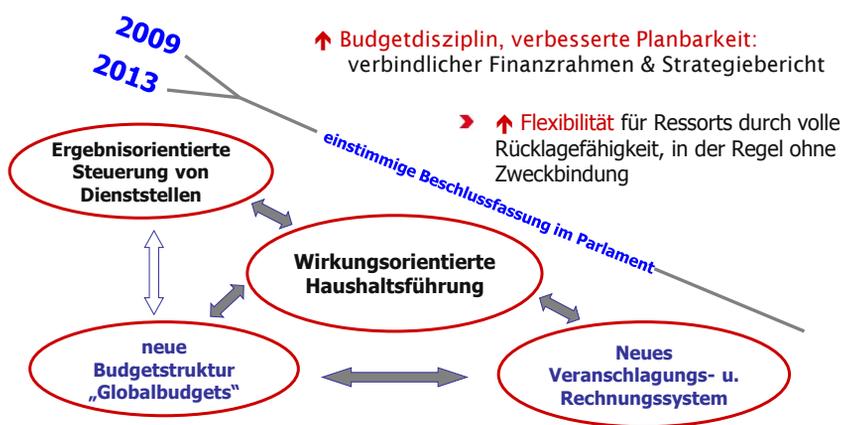
Doppisches Rechnungs- und Budgetwesen in Österreich

Vorteile für Oberste Rechnungskontrollbehörden

Gerhard Steger
 Österreichischer Rechnungshof

27. Oktober 2015

Österreichische Budgetreform



4 Grundsätze: Wirkungsorientierung (inkl. Gender Budgeting), Transparenz, Effizienz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage des Bundes

Doppisches Rechnungs- und Budgetwesen in Österreich - Überblick

- Gilt im Bund seit 2013; für Länder und Gemeinden ab 2019/2020
- Finanzierungsrechnung: Liquiditätsperspektive
- Ergebnisrechnung: Verbrauch und Zufluss von Ressourcen
- Finanzierungs- und Ergebnisrechnung sind Teil des jährlichen Bundesfinanzgesetzes
- Vermögensrechnung: Vergleicht Vermögen und Fremdmittel; Teil des jährlichen Bundesrechnungsabschlusses
- International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) als Orientierung
- Externe Reformkosten für Bund: - 30 Mio. €

Budgetreform: Rolle des Rechnungshofes

- Starke Unterstützung der Reform
- Reform brachte zusätzliche Aufgaben für Rechnungshof
- Enge Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Finanzen → gleichzeitig Wahrung der Unabhängigkeit des Rechnungshofes
- Rechnungshof als Standardsetzer (in Zusammenarbeit mit Bundesministerium für Finanzen)
- Rechnungshof für Prüfung des Bundesrechnungsabschlusses verantwortlich; Rechnungshof prüft Länder und Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern

Warum Doppik?

- **Doppik macht Finanzierungsrechnung nicht überflüssig sondern fügt zusätzliche Perspektiven hinzu;
Ziel: möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage**
- **Doppik unterstützt Transparenz und Vergleichbarkeit öffentlicher Finanzen (gemeinsame Standards zentral)**
- **Doppik macht Fiskalillusionen viel schwieriger**
- **Doppik schafft Anreize um nachhaltige Staatsfinanzen zu unterstützen**

Warum gemeinsame Standards für Rechnungs- und Budgetwesen?

- **Ohne gemeinsame Standards keine Vergleichbarkeit und**
- **schwerwiegende Beschränkungen der Aussagekraft des Rechnungs- und Budgetwesens und daher der finanziellen Transparenz**
- **Fehlen gemeinsamer Standards hat wichtige Hemmnisse für die Prüftätigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden zur Folge**
- **Rechnungshof stellte bei Prüfungen von Ländern und Gemeinden fest:**
 - unterschiedliche Definitionen von Schulden
 - unterschiedliche Definitionen von Förderungen
 - unterschiedliche Verbuchungspraktiken
 - unterschiedliche Bewertung von Vermögen (wenn überhaupt)
 - keine volle Transparenz der Schulden ausgegliederter Einheiten
- **Berichte des Rechnungshofes trugen entscheidend dazu bei, die Reform auf Länder und Gemeinden auszurollen (Wirksamkeit 2019/2020)**

Vorteile der Doppik: Praktische Beispiele 1

- **Finanzielle Risiken offengelegt: Rückstellungen**
- **Rückstellungen: Wahrscheinlichkeit des Eintretens > 50 %**
- **Bundesrechnungsabschluss 2014:**
 - Rückstellungen für Haftungen: - 2,8 Mrd. €
 - Rückstellungen für Prozesskosten: - 0,6 Mrd. €
 - Rückstellungen für verschiedene Ansprüche von Bediensteten (Abfertigung; Jubiläumszuwendung; nicht verbrauchter Urlaub): - 2 Mrd. €
 - Anhang: Pensionsleistungen, die der Bund zu tragen hat:
 - 307,5 Mrd. €
- **Diese Risiken sind aus der Finanzierungsrechnung nicht ersichtlich.**

Vorteile der Doppik: Praktische Beispiele 2

- **Finanzielle Risiken offengelegt: Wertberichtigungen und Abschreibungen**
- **Bundesrechnungsabschluss 2014:**
 - Abschreibungen von Beteiligungen: - 1,25 Mrd. €
 - Abschreibungen von Forderungen: - 1,2 Mrd. €
 - Wertberichtigungen von Abgabeforderungen: - 4,45 Mrd. €
- **Diese Risiken sind aus der Finanzierungsrechnung nicht ersichtlich.**

Vorteile der Doppik: Praktische Beispiele 3

- **Finanzielle Risiken offengelegt: Bestelle jetzt, zahle später**
 - Bundesrechnungsabschluss 2014: Eisenbahn-Infrastruktur
 - Finanzierungsrechnung: - 2,2 Mrd. €
 - Ergebnisrechnung: - 3,6 Mrd. €
 - 1,4 Mrd. € nicht von Finanzierungsvoranschlag erfasst
- **Abschreibung für Abnutzung: Teilt Ressourcenverbrauch auf Nutzungsdauer auf (Ergebnisrechnung), während Finanzierungsrechnung das Investment zur Gänze dem Jahr der Bezahlung zuordnet**
- **Bundesdefizit 2014: Finanzierungsrechnung zeigt nicht die ganze finanzielle Lage:**
 - Defizit der Finanzierungsrechnung: - 3,2 Mrd. €
 - Defizit der Ergebnisrechnung: - 9,1 Mrd. €

Vorteile der Doppik: Praktische Beispiele 4

- **Fiskalillusion wird vermieden: Verkauf oder Erwerb von Vermögen**
- **Verkauf von Vermögen: Finanzierungsrechnung zeigt Einnahme, aber nicht den Wegfall des Vermögens → Fiskalillusion**
- **Erwerb von Vermögen: Finanzierungsrechnung zeigt Ausgabe für Erwerb, aber nicht neuen Vermögensgegenstand**
- **Ist ein Land ärmer oder reicher im Vergleich zum letzten Jahr?**
Die Kameralistik kann diese entscheidende Frage nicht beantworten, die Doppik schon.

Vermögensrechnung des Bundes 31.12.2014 : 1.1.2013

Vermögen	31.12.2014 in Mio EUR	31.12.2013 in Mio EUR	1.1.2013 in Mio EUR	Differenz 1.1.2013 - 31.12.2014
A Langfristiges Vermögen	72.071	73.667	76.102	-4.031
A.I Immaterielle Vermögenswerte	455	452	368	87
A.II Sachanlagen	39.298	39.469	39.589	-291
A.III Wertpapiere und sonstige Kapitalanlagen	300	2.400	3.824	-3.524
A.IV Beteiligungen	25.436	24.544	25.189	247
A.V Langfristige Forderungen	6.582	6.802	7.132	-550
B Kurzfristiges Vermögen	15.344	16.515	13.407	1.937
B.I Kurzfristiges finanzielles Vermögen	0	0	0	0
B.II Kurzfristige Forderungen	11.578	11.654	8.500	3.078
B.III Vorräte	418	701	699	-281
B.IV Liquide Mittel	3.348	4.160	4.209	-861
Summe Vermögen	87.415	90.182	89.509	-2.094
NETTOVERMÖGEN UND FREMDMITTEL	in EUR	in EUR	in EUR	in EUR
C Nettovermögen (Ausgleichsposten)	-148.327	-140.591	-134.167	14.160
D Langfristige Fremdmittel	198.770	188.051	187.220	11.550
D.I Langfristige Finanzschulden, netto	177.604	169.905	169.702	7.902
D.II Langfristige Verbindlichkeiten	16.215	14.666	14.005	2.210
D.III Langfristige Rückstellungen	4.950	3.480	3.513	1.437
E Kurzfristige Fremdmittel	36.972	42.722	36.457	515
E.I Kurzfristige Finanzierungen, netto	18.607	24.037	19.849	-1.242
E.II Kurzfristige Verbindlichkeiten	17.318	17.995	16.156	1.162
E.III Kurzfristige Rückstellungen	1.048	690	452	596
Gesamtnettovermögen und Fremdmittel	87.415	90.182	89.509	-2.094

Pragmatische Vorgangsweise bei Standardsetzung

- Anlassfall: Eröffnungsbilanz des Bundes per 1.1.2013
- Volle Offenlegung von Vermögen und Fremdmitteln bei Minimierung von Zeit, Aufwand und Ausgaben
- Eröffnungsbilanzverordnung enthält eine Reihe von Vereinfachungen um Verwaltungsaufwand zu reduzieren, ohne die Informationsqualität wesentlich zu beeinträchtigen
 - Pauschalierungen und vergleichsweise Parameter
 - Bewertungsalternativen
 - Beteiligungen: at equity
- Doppik-Expertise in der Verwaltung aufgebaut

Praktische Erfahrung: Beobachtungen 1

- Wir haben es getan und es funktioniert grundsätzlich
- Viel mehr finanzielle Transparenz im Bund
- Qualifikation des öffentlichen Dienstes deutlich angehoben
- Länder und Gemeinden schließen sich der Reform an
 - ➔ vergleichbare finanzielle Daten auf doppischer Basis auf allen staatlichen Ebenen

Praktische Erfahrung: Beobachtungen 2

Rechnungshof legte in seinen Prüfungen Unzulänglichkeiten in der technischen Anwendung der Doppik offen ➔ rasche Behebung nötig

Beispiele:

- IT-Schnittstellen und unterschiedliche IT-Anwendungen führten zu einigen Buchungsfehlern
- Buchungsfehler bei Leasingfällen
- Verbesserungsbedarf bei Bewertungen (von Grundstücken im Bundesbesitz; Barwert bei langfristigen Forderungen)
- Nicht immer erfolgte eine jährliche Inventur
- Unzulänglichkeiten bei der Bildung von Rückstellungen (Prozesskosten)

Implementierung der Doppik - Zeitschiene



- **Seit 2004: Informeller parlamentarischer Beirat zur Budgetrechtsreform unter der Leitung des Bundesministeriums für Finanzen unter Teilnahme des Rechnungshofes, des Bundeskanzleramtes, aller im Parlament vertretenen Parteien**
- **2007: Einstimmiger parlamentarischer Beschluss betreffend eine Verfassungsänderung wirksam ab 2013, die den Budgetgrundsatz der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes festschreibt → Unumkehrbarkeit der Reform**
- **2008-2012: Vorbereitung der Reform; Schaffung detaillierter legislatischer Grundlagen, IT-Anwendungen, Training der Bediensteten, Kommunikation mit anderen stakeholdern**
- **Ende 2012: Erstes Budget auf doppischer Grundlage im Parlament beschlossen**
- **2014: Erster Bundesrechnungsabschluss (für 2013) auf doppischer Basis im Parlament beschlossen**

Implementierung der Doppik – technische Aspekte



- **Österreich hat ausländische Doppik-Erfahrungen sorgfältig studiert und daraus gelernt.**
- **Es gab eine ständige, strukturierte Zusammenarbeit zwischen Experten für Rechnungswesen, Budget und IT um ein gemeinsames Verständnis über zu erreichende Ziele herzustellen.**
- **Intensives Doppik-Training für öffentlich Bedienstete: E-learning, Kurse, Workshops; Tausende geschult; Trainingserfordernis bleibt auch nach Doppik-Implementierung bestehen.**
- **Minimaler Berater-Einsatz (vor allem bei IT nötig): öffentlich Bedienstete spielten dominante Rolle im Erarbeiten und Implementieren der Reform.**
- **Spezielle Veranstaltungen für wichtige stakeholders (Parlamentsabgeordnete, Journalisten ...) um Zweck und Kernelemente der Reform zu kommunizieren.**

551 499 940 572 551 499 940 572
9 2 51 379 203 774 182 2.379 63.854493
18 2 51 379 203 774 182 2.379 63.854493

Schlussfolgerungen 1

R
H Der Rechnungshof
Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

- **Doppik ist nicht nur eine technische Übung, sondern ein Kulturwandel**
- **Es geht darum, die Vorteile der Doppik und die Unzulänglichkeit einer ausschließlichen „cash“-Sicht wichtigen stakeholders nahe zu bringen**
- **Die Implementierung von Doppik braucht eine unterstützende Allianz einflussreicher Kräfte**
- **Internationale Standards wären anzuwenden ...**
- **... aber pragmatisch und ohne die Vergleichbarkeit zu beeinträchtigen**
- **Kapazitätsaufbau in der Verwaltung ist wesentlich, ebenso wie**
- **Lernen von anderen**

551 499 940 572 551 499 940 572
9 2 51 379 203 774 182 2.379 63.854493
18 2 51 379 203 774 182 2.379 63.854493

Schlussfolgerungen 2

R
H Der Rechnungshof
Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Finanzielle Nachhaltigkeit braucht Klarheit über die finanziellen Konsequenzen von Entscheidungen.

Nur „cash“ alleine kann das nicht leisten.

Doppik schon.



**Danke für die
Aufmerksamkeit!**

Kontaktadresse:
SC Dr. Gerhard Steger
Rechnungshof
Tel: +43 1 711 71-8373
steger@rechnungshof.gv.at
www.rechnungshof.gv.at