

BUDGET

REFORM

Unser Steuergeld wirksam einsetzen.

Reform der Haushaltssteuerung

Gerhard STEGER

Wien, Juni 2013

Warum eine Reform?

BUDGET **REFORM**
Unser Steuergeld wirksam einsetzen.



- Jährlicher Haushalt, keine verbindliche mehrjährige Haushaltssteuerung, keine langfristige Vorausschau.
- Kameralistik: wichtige steuerungsrelevante Informationen ausgeblendet.
- Nur Input wichtig: Wer kriegt wieviel? Ergebnisse für BürgerInnen nicht im Fokus.
- Anreize für sparsameren Umgang mit Steuergeld fehlen.
- Viele Bäume, kaum Wald: Kleingliedrige, wenig flexible Budgetstruktur, mangelnde Transparenz, Herrschaftswissen.
- „big picture“ fehlt: Was wollen wir inhaltlich und wie setzen wir den Haushalt als Steuerungsinstrument dafür ein?

Orientierung gewinnen

BUDGET **REFORM**
Unser Steuergeld wirksam einsetzen.



- Ausgangspunkt: Die Richtung der Reform ist identifiziert, daraus folgt:
- Intensives Studieren von Reformen anderswo.
- Was hat sich anderswo bewährt: Von Erfolgen lernen.
- Was hat sich anderswo nicht bewährt: Von Misserfolgen lernen.
- Unterschiedliche politische und Verwaltungskulturen berücksichtigen.
- Fazit: Leitplanken des Reformmodells liegen vor.

Reformpartner suchen und finden



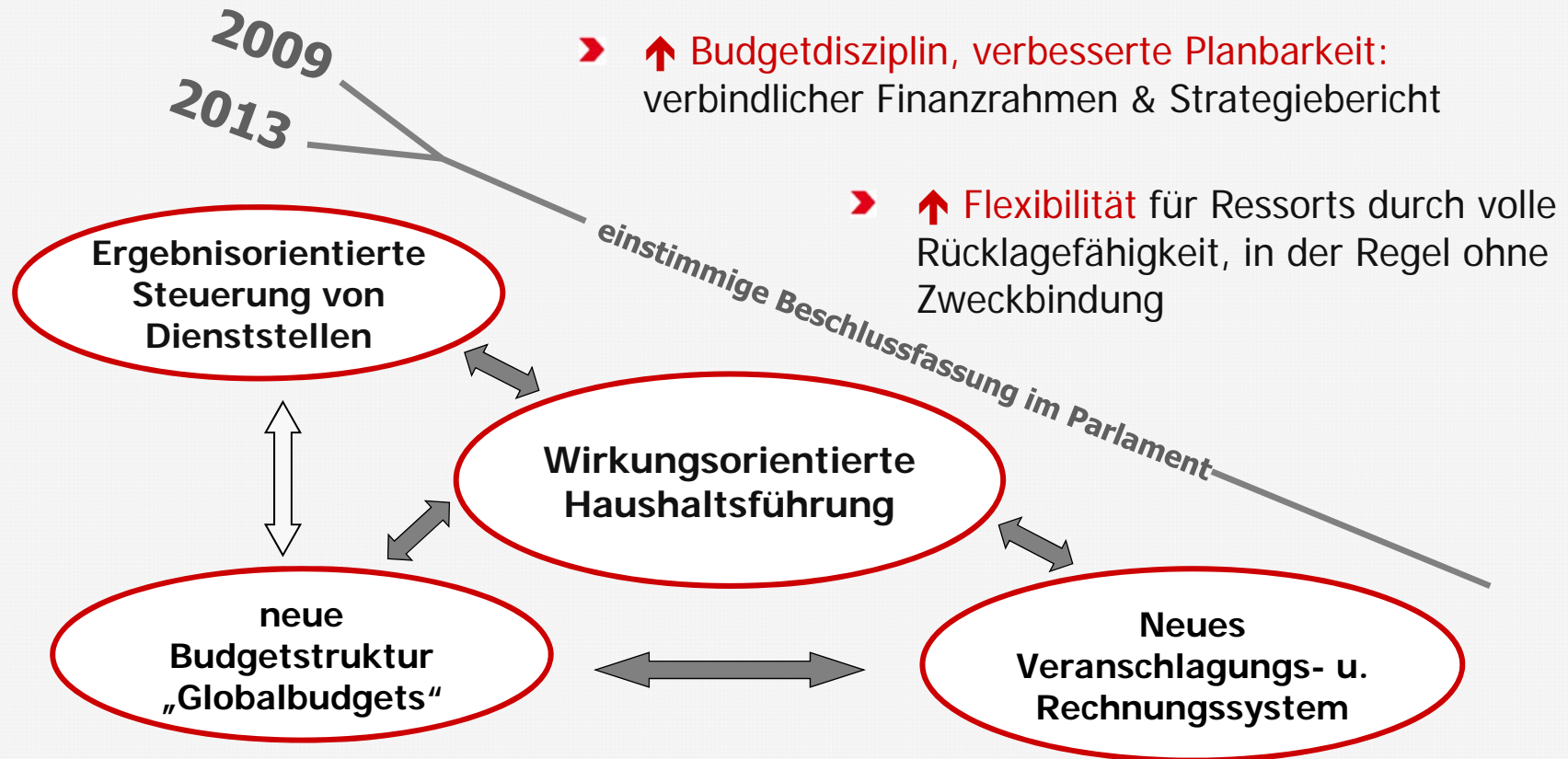
- In der Politik: je breiter die Unterstützung, desto besser (Reform unabhängig von jeweiliger Regierungskonstellation machen)
- Reformmotor identifizieren: Finanzministerium ist erste Adresse!
- Reform“charme“ für unterschiedliche Akteure identifizieren. Regierung, Parlament, Rechnungshof, Öffentlichkeit (Medien!), Verwaltung
- Ohne die MitarbeiterInnen geht es nicht: dort ist Fachwissen, Erfahrung. Die wissen, wie man es besser machen kann.
- Fazit: Die politische und Verwaltungsspitze muss voll dahinter stehen.

Pragmatisch und handlungsorientiert



- Perfektionismus ist der Tod der Reform → bürokratisches Monster!
- Robustheit des Reformmodells ist zentral: Auf das für die Haushaltssteuerung Wesentliche konzentrieren.
- Das Neue muss für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit „verdaulich“ bleiben → Komplexität begrenzen!
- Gute Vorbereitung braucht Zeit, klaren Projektplan und -strukturen
- Es geht nicht darum, akademische Schönheitspreise zu gewinnen, das Ding muss funktionieren.
- Es gibt nichts Gutes, außer man tut es!

Übersicht 1. und 2. Etappe Haushaltsrechtsreform



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

Erste Etappe ab 2009: Rubriken des Bundesfinanzrahmens



Rubrik	n+1	n+2	n+3	n+4
1 Recht und Sicherheit				
2 Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie				
3 Bildung, Forschung, Kunst und Kultur				
4 Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt				
5 Kassa und Zinsen				

- jede Rubrik hat **eigene Auszahlungsobergrenze**
- **Strategiebericht** erläutert Bundesfinanzrahmen
- je Rubrik: mehrere ressortspezifische Untergliederungen

Erste Etappe ab 2009: Eckpunkte Finanzrahmen



➤ 2 Arten von Obergrenzen:

- nominell fixiert: ca. 75 % der Auszahlungen
- variabel: konjunktursensible Bereiche, direkt von Abgaben abhängige Auszahlungsbereiche, EU-refundierte Auszahlungen, Haftungen

➤ weiterer Teil des Bundesfinanzrahmens:

Obergrenze für Personalkapazitäten für die folgenden 4 Jahre (Bund insgesamt und Ressorts)

➤ Win-win-Situation für Budgetdisziplin und Fachressorts: Strikte Auszahlungsdisziplin, aber: Nicht ausgenützte Mittel bleiben den Ressorts.

➤ Praktische Erfahrungen:

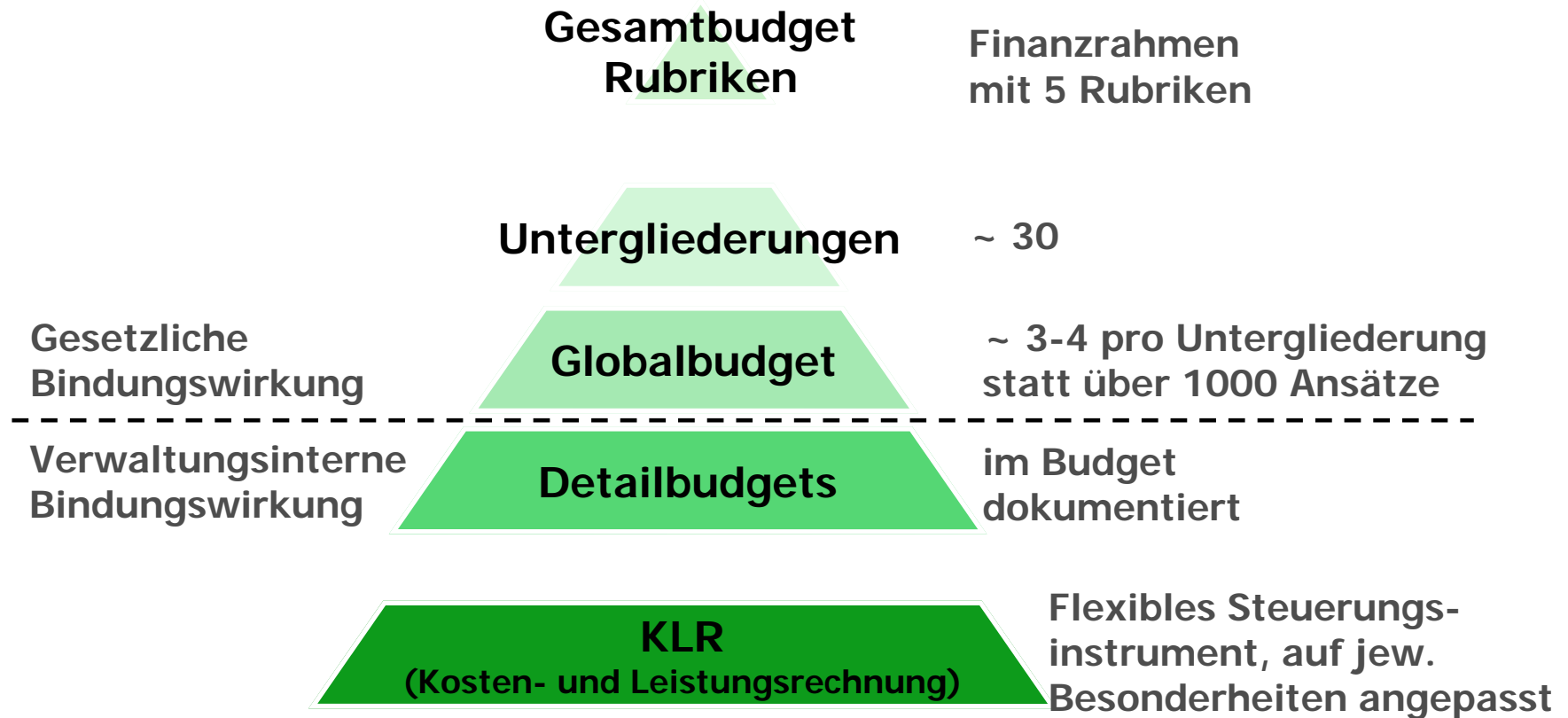
- deutliche Verhaltensänderung der Ressorts: Geringere Auszahlungen → Rücklagenbildung; höhere Einnahmen → Rücklagenbildung; sorgsamerer und sparsamerer Umgang mit Steuergeld!
- mittelfristige Budgetdisziplin wird viel stärker in den Fokus der Politik gerückt

Zweite Etappe ab 2013



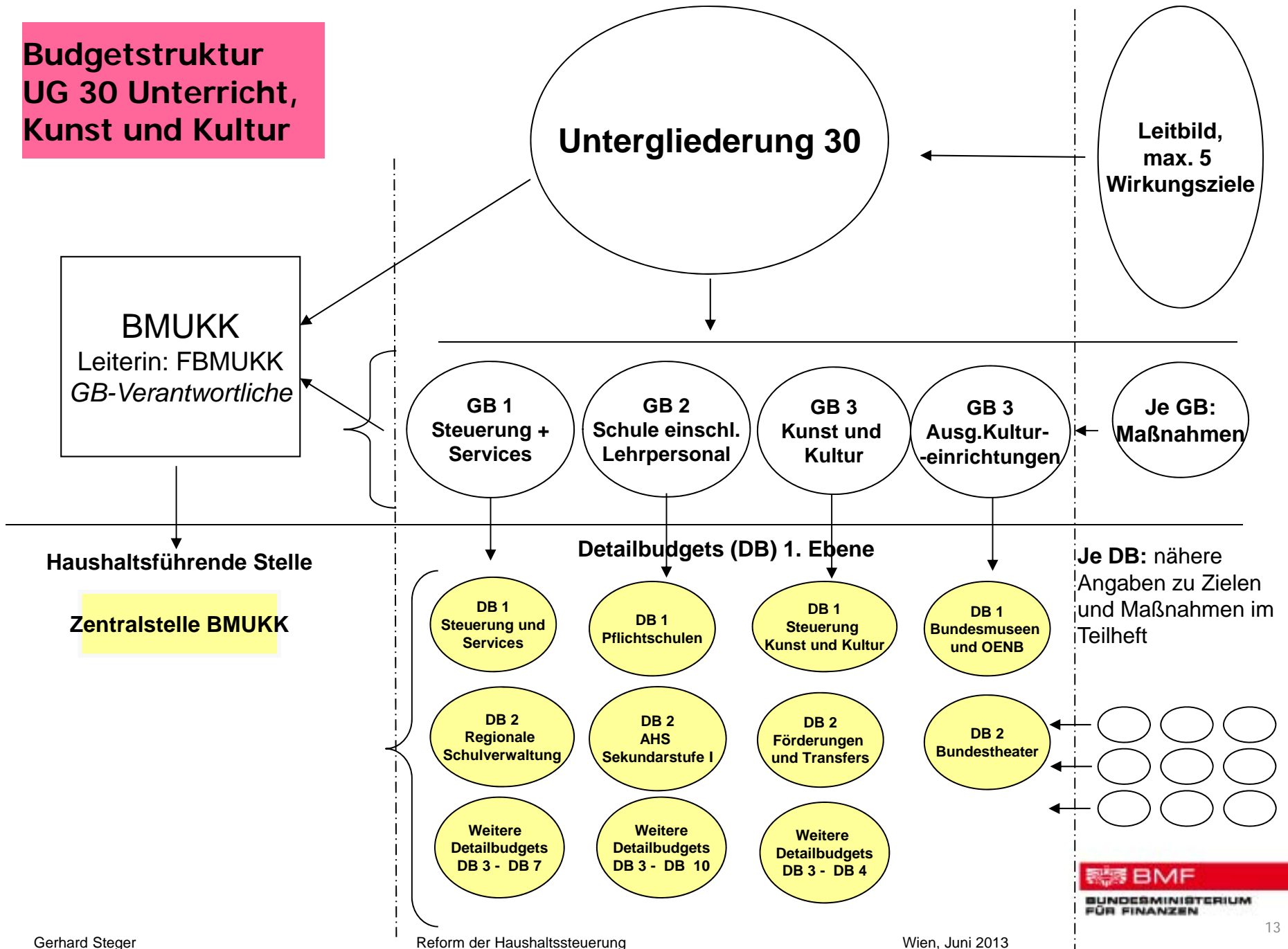
- Reformen der ersten Etappe bleiben aufrecht.
- Zusätzliche Reformelemente treten hinzu.
- Haushalt 2013 ist der erste umfassende Reformhaushalt.
- Eröffnungsbilanz per 1.1.2013 folgt im Herbst 2013.
- Erste langfristige Budgetvorschau (bis 2050) wird Ende April 2013 vorgelegt.
- Wie schon die erste Etappe gilt auch die zweite derzeit nur für den Bund.

Neue Budgetstruktur – Klarheit, Flexibilität und Steuerungsrelevanz



Transparente Budgetstruktur als Grundvoraussetzung für weitere Reformelemente

**Budgetstruktur
UG 30 Unterricht,
Kunst und Kultur**



Neues Veranschlagungs- und Rechnungssystem



Ziele: Transparenz, möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage

**Ergebnishaushalt
(entspricht GuV)**

=
Ergebnisvoranschlag
+
Ergebnisrechnung

**Finanzierungshaushalt
(entspricht
Geldflussrechnung)**

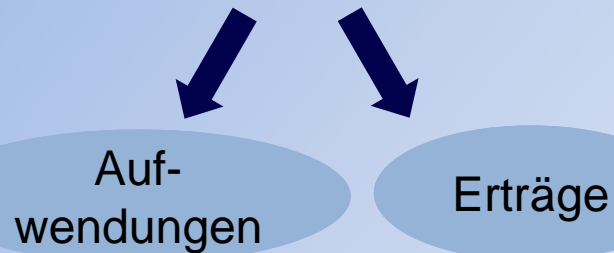
=
Finanzierungsvoranschlag
+
Finanzierungsrechnung

**Vermögenshaushalt
(entspricht Bilanz)**

=
Vermögensrechnung
(kein Voranschlag)

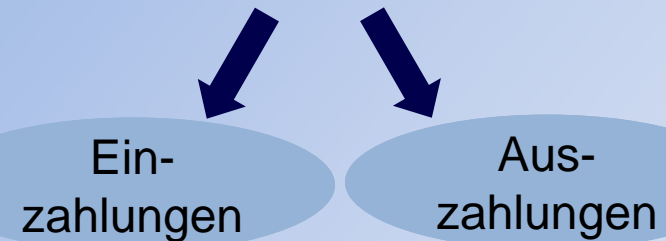
Ab Haushalt 2013: Ergebnis- und Finanzierungsvorschlag

Ergebnisvoranschlag



I Aufwendungen und Erträge
N bezeichnen den Wertverzehr
F (Ressourcenverbrauch) bzw.
O Wertzuwachs innerhalb eines
Finanzjahres **unabhängig vom**
konkreten Zahlungszeitpunkt

Finanzierungsvoranschlag



I Einzahlungen und Auszahlungen
N bezeichnen den Zufluss bzw.
F Abfluss von **liquiden Mitteln**
O (Bank, Kassa) **zum konkreten**
Zeitpunkt der Zahlung

Warum Doppik?

- Blinde Flecken beseitigen, daher:
- Alle für die Steuerung des Haushaltes relevanten Informationen auf den Tisch!
- Vermeidung von Fiskalillusionen (z.B. Ausblenden künftiger Belastungen, Wahrnehmung nur der Einnahmen bei Veräußerungen)
- Sind wir reicher oder ärmer geworden? Kameralistik kann das nicht beantworten, Doppik schon!
- Weitverbreitetes Missverständnis: Kameralistik oder Doppik. Tatsächlich: Doppik umfasst auch Cash-Rechnung, ist daher kein Gegensatz zu sondern mehr als Kameralistik.

Bundесvoranschlag je Untergliederung 1/2

Gesetzlich bindend

Untergliederung xx	Erfolg	BVA	BVA	Obergrenze
Finanzierungsvoranschlag	2013	2014	2015	BFRG
Einzahlungen				
Auszahlungen fix				
Auszahlungen variabel				
Summe der Auszahlungen				
(Netto-)Finanzierungsbedarf				

Untergliederung xx	Erfolg	BVA	BVA
Ergebnisvoranschlag	2013	2014	2015
Erträge			
Aufwendungen			
Nettoaufwand			

Anmerkung: Die gesetzliche Bindungswirkung liegt auf Ebene der Untergliederung ausschließlich auf den (fixen und variablen) Auszahlungen des Finanzierungsvoranschlages.

Bundесvoranschlag je Untergliederung 2/2



Leitbild:

1 Leitbild je Untergliederung: strategische Ausrichtung/Orientierungsrahmen/Kernaufgaben

Wirkungsziel:

1 bis 5 Wirkungsziele je Untergliederung – zumindest eines davon ein Gleichstellungsziel;
politische Prioritäten/Kernaufgaben; kurz- bis mittelfristig

Warum dieses Wirkungsziel:

Begründung für Handlungsbedarf

Wie wird dieses Wirkungsziel verfolgt:

Aufzählung von Maßnahmen, die kurz- bis mittelfristig zur Zielerreichung umgesetzt werden

Wie sieht Erfolg aus:

Kennzahl/en, die kurz- oder mittelfristig den Beitrag der gesetzten Maßnahmen zum Erfolg anzeigen

Bundесvoranschlag je Globalbudget 1/2

Globalbudget xx.01 <i>Bezeichnung: Ergebnisvoranschlag</i>	BVA n+1	BVA n	Erfolg n-1
Ertrag aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers			
Finanzertrag			
Ertrag			
Personalaufwand			
Betrieblicher Sachaufwand			
Transferaufwand			
Finanzaufwand			
Aufwand			
<i>...hievon variabel</i>			
Nettoergebnis			

Gesetzlich bindend

Globalbudget xx.01 <i>Bezeichnung: Finanzierungsvoranschlag</i>	BVA n+1	BVA n	Erfolg n-1
Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers			
Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit			
Einzahlungen aus der Rückzahl. v. Darl. u. gewährten Vorschüssen			
Einzahlungen			
Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit			
Auszahlungen aus Transfers			
Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit			
Auszahlungen aus der Gewährung v. Darl. u. gewährten Vorschüssen			
Auszahlungen			
<i>...hievon variabel</i>			
Nettofinanzierungsbedarf (Bundesfinanzierung)			

Bundесvoranschlag je Globalbudget 2/2

Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme/n

Beitrag zum/ zu den Wirkungsziel/en	Wie werden die Wirkungsziele verfolgt? Maßnahmen	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für das Jahr n+1	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für das Jahr n
zB 1, 4	Definition Maßnahme: Sammelbegriff für Leistungen, Vorhaben, Aktivitäten, Projekte...; Angabe von 1 bis 5 Maßnahmen inkl. Gleichstellungsmaßnahme/n	Kennzahl: quantitativ und objektiv messbare Größe; Meilenstein: abgrenzbares Ereignis im Verlauf der Umsetzung	Analog zu Budgetdaten: Wird eine Maßnahme aus dem Vorjahr fortgeführt, Übernahme der Angaben aus dem vorangegangenen Bundesvoranschlag

Kommentar zu Maßnahmen aus dem vorangegangenen Bundesvoranschlag, die im gegenständlichen Bundesvoranschlag nicht mehr unter den fünf wichtigsten Maßnahmen angeführt sind

Jüngste Empfehlungen des Rechnungshofes

Stellungnahme des haushaltsleitenden Organs zu den Empfehlungen des Rechnungshofes

Bezieht sich auf Dienststellenebene:

- Standardisierte Darstellung der zur Verfügung stehenden Ressourcen in Liquiditäts- und Ressourcenperspektive.
- Operative Ziele und Maßnahmen auf Ebene Dienststelle, die Maßnahmen und Wirkungsziele auf Ebene Gesamtresort im Detail umsetzen.
- Ziel: Wirkungsorientierung „auf die Straße“ bringen.

Wirkungsziel: Verbesserung der Arbeits- und Erwerbsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen (50+)

- Warum? Know how, Beitrag zu Wachstum und Produktivitätsentwicklung, Finanzierbarkeit sozialer Systeme
- Wie? Beratungs- und Unterstützungsangebote zum dauerhaften Erhalt der Erwerbsfähigkeit, Re-Integrationsmaßnahmen
- Erfolg? Beschäftigungsquote Älterer, Arbeitslosenquote Älterer, Anzahl von Beratungen, Untersuchungen in „Gesundheitsstraßen“, geförderte Personen z.B. bei Eingliederungsbeihilfen

Wirkungsziel: Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- Warum? Bessere Teilnahmemöglichkeit am Arbeitsmarkt, unterstützt Gleichstellung der Geschlechter
- Wie? Verbesserte Kinderbetreuungsangebote durch Vereinbarung Bund-Länder, höhere Väterbeteiligung durch Neugestaltung des Kinderbetreuungsgeldes
- Erfolg? Geburtenrate, Väterbeteiligung an Karenz, Kinderbetreuungsquoten im Vorschulalter

Wirkungsziel: Erweiterung der elektronischen Serviceleistungen für BürgerInnen, Wirtschaft und Verwaltung durch E-Government

- Warum? Effizienzsteigerung hat Nutzen für BürgerInnen, Wirtschaft und Verwaltung, papierlose Antragsabwicklung nutzt Umweltschutz
- Wie? Maßnahmen zur Förderung von E-Government, Kosten-Nutzen-Analysen
- Erfolg? Finanz-Online-BenutzerInnen, elektronische Steuererklärung, elektronische Zustellung von Steuerbescheiden, Projektnutzen laut Kosten-Nutzen-Analysen

Wirkungsorientierung - Gender Budgeting

- **Integration ins Budget** auf allen Steuerungsebenen: Strategiebericht, Untergliederung, Globalbudget, Detailbudget etc.
- Mittelzuweisungen an Frauen bzw. Männer; sondern:
- **Analyse- und Steuerungsinstrument:**
 - direkte Verteilungseffekte
 - Effekte auf die Beschäftigung
 - Effekte auf unbezahlte bzw. ehrenamtliche Arbeit
 - weitere Gleichstellungsdimensionen
- **Anleitung inkl. „Arbeitshilfe für Gender Budgeting in der Verwaltung“:** www.imag-gendermainstreaming.at; Link: „Bund

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern: Finanz-, Familienministerium, Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof
- Verbesserung der Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt: Arbeits-, Wirtschafts- und Innovationsministerium
- Abgabensystem soll Reduzierung des gender pay gap unterstützen: Finanzministerium
- Bekämpfung von Gewalt an Frauen: Bundeskanzleramt, Innenministerium
- Reduktion der Armutgefährdung von Frauen: Sozial-, Außenministerium
- Bessere Vertretung von Frauen in Institutionen: Bundeskanzleramt, Verteidigungs-, Gesundheits-, Wissenschaftsministerium
- Verbesserung der Gender-Datenlage: Rechnungshof, Sozial-, Gesundheits-, Innovationsministerium
- Bewusstseinsbildung für Gleichstellung: Parlament, Bundeskanzleramt

- Dienststellen bekommen **globalen Ressourcenrahmen und Leistungsziele** vorgegeben und sind für deren Einhaltung verantwortlich
- Auf Dienststellenebene findet daher eine **mehrfährige Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung** statt (Erstellung rollierender 4-jähriger Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne)
- **Anreizmechanismen:** ab 2013 werden die Rücklagen zwingend bei den für die jeweiligen Mittel zuständigen haushaltsführenden Stellen gebildet; Prämien an Bedienstete bei Zielerfüllung und Einhaltung der finanziellen Limits möglich
- **Sanktionen:** bei Verstößen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften hat BMF zwei Sanktionsmöglichkeiten: Bindungen (Ressorts werden Mittel entzogen; Bedachtnahme auf Verhältnismäßigkeit) und Herabsetzung der Grenzen für die Mitbefassung des BMF bei Vorhaben mit budgetären Auswirkungen

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung 1

- zentrales Instrument der Wirkungsorientierung:
- Verschränkung mit der wirkungsorientierten Steuerung im Haushalt – mit den Wirkungszielen der Ressorts
- Formulierung von Zielen und Maßnahmen
- Einheitliches System für Gesetze, Verordnungen UND für große Projekte. Im Bundeshaushaltsgesetz 2013 geregelt.
- Abschätzung der Auswirkungen in ausgewählten Wirkungsdimensionen wie etwa:

- finanzielle Auswirkungen
- wirtschaftspolitische Auswirkungen
- umweltpolitische Auswirkungen
- konsumentenpolitische Auswirkungen
- Auswirkungen auf Kinder und Jugend
- Verwaltungskosten für BürgerInnen
- Verwaltungskosten für Unternehmen
- Auswirkungen in sozialer Hinsicht
- geschlechtsspezifische Auswirkungen

- **finanzielle Auswirkungen sind jedenfalls abzuschätzen**
- **einfaches, anwenderfreundliches Instrumentarium (IT-Tool) ermöglicht die Durchführung innerhalb der Verwaltung und führt zu übersichtlichen Darstellungen der Ergebnisse (ausgewiesen dann etwa im Vorblatt zu Gesetzesvorlagen)**
- **Praktische Erfahrung: Schlüsselement der Wirkungsorientierung: Ministerien müssen umdenken: Wozu mache ich das Gesetz, die Verordnung, das Vorhaben? Deutlich höherer Begründungsaufwand, aber damit deutlich bessere Aussagekraft über finanzielle und fachliche Konsequenzen.**

- gilt für Rechtsnormen und durchgeführte Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung
- Zeitpunkt: spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten bzw. Durchführung
- Evaluierung der Zielerreichung und der tatsächlich eingetretenen Auswirkungen
- Ergebnisse werden der ressortübergreifenden Wirkungscontrollingstelle im BKA gemeldet

Was die Wirkungsorientierung bewirken soll



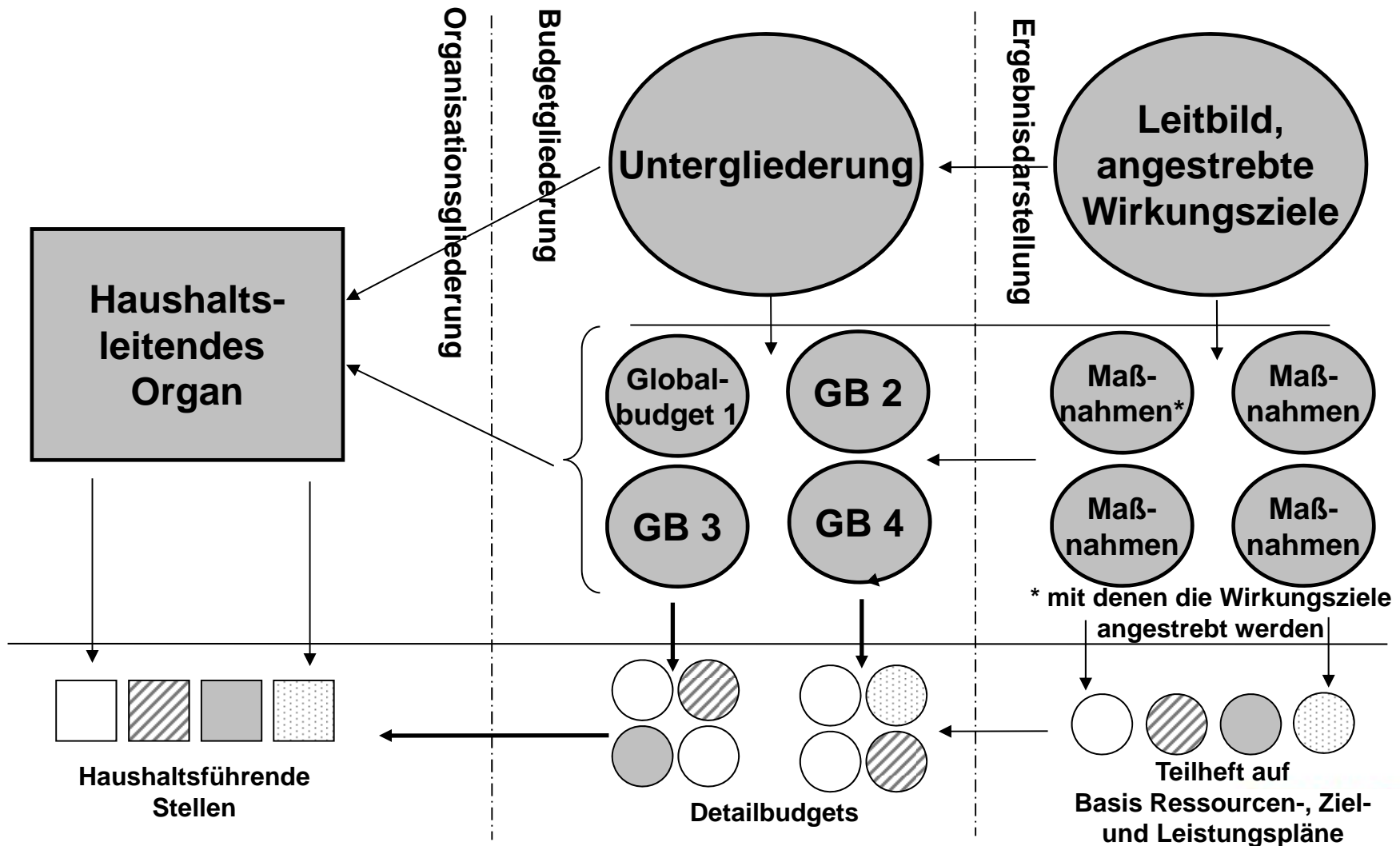
Fazit zur Wirkungsorientierung

Ziele:

- Budget vom angestrebten Ergebnis her denken
- daher: **Zusammenschau von Ressourcen und Wirkungen/Maßnahmen**
- **Budget wird zu integriertem Planungsdokument für beide Dimensionen**
- **strategischere Orientierung von Politik und Verwaltung**
- **Öffentlichkeit soll erkennen, was mit Steuergeld an Ergebnissen generiert wird**

- ändert nicht nur einzelne Steuerungselemente, sondern strebt auf Bundesebene **umfassende neue Haushaltssteuerung an**
- geht weit **über Haushaltsangelegenheiten hinaus**
- bedingt **Kulturwandel**
 - in der gesamten Bundesverwaltung
 - aber auch in der Politik (Prioritätensetzung, Transparenz der Entscheidungen)

Steuerungsarchitektur der Reform



- Umfasst (mit Ausnahme Gender-Budgeting) nur den Bund, nicht aber Länder und Gemeinden
ABER: Vier Länder sind auf Reformkurs umgeschwenkt. Enge Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesebene bei Reform etabliert (Wahrung der Konsistenz).
- Ausgegliederte Einheiten noch nicht voll konsolidiert
- Es gibt genügend Potential für die Weiterentwicklung der Reform

- Neue Haushaltssteuerung funktioniert
- ... wenn man klar kommuniziert, warum die Reform erforderlich ist
- ... wenn die Verwaltung sich mit allem Sachverstand und ihren Erfahrungen konstruktiv einbringt
- ... wenn auf politischer und Verwaltungsebene ein Reformzentrum dafür sorgt, dass die Reform konsequent vorangetrieben wird
- ... wenn die Brücken zur alten Haushaltswelt (mit Übergangsfrist) abgebrochen werden (kein Weg zurück)
- ... wenn alle wesentlichen stakeholder als Reformpartner im Boot sind
- ... wenn man sich die Zeit nimmt um die Reform professionell vorzubereiten und doch zügig genug arbeitet, um den Reformschwung ins Ziel zu bringen



Danke für die
Aufmerksamkeit!

Kontaktadresse:

Dr. Gerhard Steger
Leiter der Sektion II – Budget
Bundesministerium für Finanzen
Tel: +43 1 514 33-50 2000
gerhard.steger@bmf.gv.at
www.bmf.gv.at