

INHALTSVERZEICHNIS

1. Der rechtliche Rahmen fuer den Vollzug des oeffentlichen Haushalts und der staatlichen Rechnungslegung
2. Die Rechenschaftspflicht bei dem Haushaltsvollzug
3. Kontrolle des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts
 - 3.1 Das System der externen Finanzkontrolle
 - 3.2 Das System der internen Kontrolle
4. Die begleitende Pruefung des Haushaltsvollzugs
5. Die nachgaengige Pruefung des Haushaltsvollzugs

Die begleitende und nachgaengige Kontrolle der Staatlichen Haushaltsfuehrung.

Zum Zustaendigkeitsbereich der obersten Rechnungskontrollbehoerden (ORKB) gehoert die Pruefung der oeffentlichen Haushaltsfuehrung (Haushalt der Zentralregierung), was in bezug auf die Ordnungsmaessigkeit der Verwendung oeffentlicher Mittel eine aeusserst wichtige Bedeutung hat. In jedem Land haben das Volumen des Haushalts, seine Struktur, sein Klassifizierungssystem, sein Vollzug sowie die Rechnungslegung ihre Besonderheiten. Einige davon kommen waehrend der entsprechenden Pruefungen d.h. im Laufe der Pruefungen der finanziellen Ordnungsmaessigkeit des Haushaltsvollzugs deutlich zum Ausdruck. Dabei sind die Bemuehungen zur Erarbeitung und Verwendung international anerkannter vorbildhafter Verfahren hervorzuheben, die dazu dienen, die oeffentliche Mittelverwendung sinnvoll zu regeln, nachvollzieh- und pruefbar zu machen.

Die ORKB verschiedener Laender beschlossen zu verschiedenen Zeiten die Annahme von international anerkannten besten Verfahren. Dies fuehrt zu Unterschieden bei der Pruefungsdurchfuehrung, den Pruefungsmethoden sowie den Pruefungsergebnissen. Im Vergleich kann man die fuer die ORKB notwendigen Entscheidungsverfahren feststellen, die der Pruefung des Haushaltsvollzugs zu Grunde liegen.

Zur Erarbeitung von entsprechenden Schlussfolgerungen und wirkungsvollen Empfehlungen muessen wir feststellen, ob in verschiedenen Laendern die Bedingungen fuer eine wirtschaftlich arbeitende und pruefbare Verwaltung vorliegen, wie sie geschaffen wurden sowie wie das System der oeffentlichen Haushaltskontrolle aufgebaut ist.

Deshalb beschaeftigte sich eine spezielle Arbeitsgruppe mit dem Unterthema „Die begleitende und nachtraegliche Kontrolle des oeffentlichen Haushalts“ als Teil des Kongressthemas „Die obersten Rechnungskontrollbehoerden und die Pruefung des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts“. Die rechtlichen Grundlagen und Vorschriften sowie die Pruefungspraxis von Norwegen, Litauen, Moldawien und Ungarn wurden auf der Grundlage von Laenderpapieren, die entsprechend den gemeinsam erarbeiteten und beschlossenen Vorgaben erstellt worden waren, verglichen und bewertet. Was die in den Unterlagen dargestellten Sachverhalte, international anerkannten Anforderungen und INTOSAI-Normen angeht, so wurden Schlussfolgerungen gezogen und Fragen formuliert.

Zur Erarbeitung von Empfehlungen des V. EUROSAT-Kongresses fuer die Weiterentwicklung der Kontrolle ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts ist es erforderlich, dass alle ORKB die beigefuegten Fragen beantworten sowie auf der Grundlage unseres Beitrags ihre Meinungen und Vorschlaege zum Thema aeussern.

1. Der rechtliche Rahmen fuer den Vollzug des oeffentlichen Haushalts und die staatliche Rechnungslegung.

Jede ORKB muss sich bei ihrer Pruefungstaetigkeit auf entsprechende Grundlagen fuer die Pruefung des oeffentlichen Haushaltsvollzugs und der ordnungsmaessigen Haushaltsmittelverwendung stuetzen koennen sowie die Uebereinstimmung von oeffentlichen Ausgaben mit den Vorgaben und Bewilligungen des Parlaments ueberpruefen koennen. Damit ist die Frage verbunden, ob die rechtliche Basis fuer die Pruefung des Haushaltsvollzugs internationalen Anforderungen genuegt.

Wesentliche Elemente der notwendigen rechtlichen Basis sind Regelungen zur Periodizitaet, zum Volumen, zur Struktur und zum Vollzug des Haushalts sowie zur Rechnungslegung.

Bei den Laendern der Arbeitsgruppe haben die rechtlichen Regelungen zur Struktur und zum Vollzug des Haushalts sowie zur Rechnungslegung einen gleich hohen Rang. In einigen Laendern bestimmt die Verfassung, dass die Beschlussfassung ueber den Haushalt (das Budgetrecht) beim Parlament liegt. Die vom Parlament verabschiedeten Gesetze bestimmen die Grundsaeetze und Verfahren der Haushaltswirtschaft, die neben der Bewirtschaftung des Staatsvermoegens sowie der Staatsausgaben und -einnahmen auch die Rechnungslegung und Haushaltskontrolle umfasst. Ausfuehrliche Vorschriften dazu finden sich in den nachrangigen Rechtsquellen, d.h. vom Kabinett oder Finanzminister erlassenen Verordnungen, Verwaltungsvorschriften usw.

Die Rechtsgrundlagen der oeffentlichen Haushaltswirtschaft einschliesslich der Rechnungslegung sollen international anerkannten Grundsaeetzen entsprechen, darunter denjenigen der Jaehrlichkeit, Vollstaendigkeit und Einheit, Klarheit und Oeffentlichkeit.

Der Haushaltsgrundsatz der Jaehrlichkeit ist in allen vier Laendern gesetzlich vorgeschrieben. Das bedeutet, dass bewilligten Haushaltsmittel zur Deckung der im Laufe eines Kalenderjahrs anfallenden Ausgaben verwendet werden muessen (oder koennen). Im Allgemeinen ist es nicht erlaubt, Ausgabemittel auf die naechste Haushaltsperiode zu uebertragen. Die Haushaltssystematik in den einzelnen Laendern weist sowohl Unterschiede als auch Aehnlichkeiten auf. Typisch ist die Untergliederung der Ausgaben und Einnahmen nach organisatorischen Zustaendigkeiten, Funktionen und oekonomischen Arten. Die die Mittelverwendung beschraenkende Zweckbestimmung der Ausgaben ist mit der Haushaltssystematik verknuepft und wird durch Gesetz oder Regierungserlass bestimmt. Abgesehen von der Gliederung nach Einzelplaenen und Unterschieden in den zentralen Staatshaushalten besteht meist eine weitere Untergliederung nach Kapiteln, Titeln und ggf. vorrangigen Positionen.

Die Uebertragung von Ausgabemitteln ist in verschiedenen Laendern unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen. U.a. in Ungarn ist die Uebertragung der mit Forderungen verbundenen Ausgabemittel zulaessig. In Norwegen sind beispielsweise 5 v.H. der bewilligten Ausgabemittel auf das naechste Haushaltsjahr uebertragbar. Ausnahmefaelle mit hoeheren Betraegen beduerfen eines Uebertragbarkeitsvermerks. Die gemass einer solchen haushaltsrechtlichen Ermaechtigung uebertragbaren Mittel koennen dann zur Verstaerkung der fuer das betreffende Haushaltsjahr neu bewilligten Ausgabemittel eingesetzt werden. Die generelle Uebertragbarkeit kann durch Parlamentsbeschluss fuer Ausgaben im Bauwesen, Ruestungsbeschaffung und andere Ausgaben ausdruuecklich vorgesehen werden. In diesem Fall koennen die Haushaltsmittel sogar im Laufe von zwei folgenden Haushaltsjahren ausgegeben

werden. Die Uebertragung auf eine laengere Periode ist nicht zulaessig. Wenn die Klausel „Zu verwenden bis...“ vorhanden ist, besteht fuer die bewilligten Mittel auch Deckungsfahigkeit fuer andere Haushaltskapitel und Ausgabeposten. Dabei bleibt aber diese Bewilligung ausnahmsweise auch nach dem Abschluss des Haushaltsjahrs „offen“.

Es ist fuer die ORKB wichtig und notwendig, ueber einen speziellen systematischen Ansatz fuer die Pruefung uebertragbarer Mittel und Kenntnisse ueber den jeweiligen Stand der Uebertragungen zu haben.

Ausser den jaehrlichen Haushaltsplaenen werden in den letzten Jahren in einzelnen Laendern von den Regierungen mehrjaehrige Haushaltsplaene aufgestellt und vom Parlament festgestellt (z.B. in Litauen seit 2001 fuer 3 Jahre, in Ungarn seit 2000 fuer 2 Jahre). Unbeschadet dieses Verfahrens ist jaehrlich Rechnung zu legen.

Hier stellt sich die Frage, wie die ORKB die Feststellung von mehrjaehrigen Haushalten vom Standpunkt **der Haushaltsvollstaendigkeit** aus bewertet. Der Grundsatz der Vollstaendigkeit bedeutet, dass der oeffentliche Haushalt alle oeffentlichen Ausgaben und Einnahmen fuer die ganze Haushaltsperiode beinhalten soll, soweit das zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung moeglich ist. So soll der oeffentliche Haushalt realistisch sein. Es ist besonders wichtig, die Inflationsrate realistisch anzusetzen.

Der Haushaltsgrundsatz der Einheit wird bei der Rechnungslegung nicht in allen in die Untersuchung einbezogenen Laendern konsequent umgesetzt, was Anlass zur Besorgnis gibt. Die Gegenueberstellung von veranschlagten Einnahmen und Ausgaben wird nicht durch die vom Parlament verabschiedeten Gesetze bestimmt, sondern durch nachrangige Rechtsnormen oder Verwaltungsvorschriften. Ausserdem erhielten wir von der litauischen ORKB keine positive Antwort bezueglich der Gewaehrleistung der Einhaltung dieses Grundsatzes, der fuer die Klarheit der Haushalts- und Vermoegensrechnung massgeblich ist.

In allen vier Laendern basiert die Rechnungslegung auf dem **System der Vorlage von Belegen**. Die zweite Aehnlichkeit besteht darin, dass die Behoerden (Ministerien und nachgeordnete Stellen), denen Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung zugewiesen sind, jaehrliche Haushaltsvoranschlaege erstellen sollen. Natuerlich bestehen Unterschiede und Besonderheiten in der Gliederung dieser jaehrlichen Voranschlaege, aber die Anpassung an die internationalen Rechnungslegungsnormen gewaehrleistet die Ausbringung der Aktiva und Einnahmen sowie der bewilligten bzw. zur Bewirtschaftung ueberlassenen Ausgabemittel und die Vorlage der Verwendungsnachweise.

Ausserdem ist zu bemerken, dass das Verfahren der Erfassung von absolut allen Einnahmen und Ausgaben, darunter voellig unwesentlichen, verbreitet ist. Bei der Aufstellung des Haushalts werden aber auch folgende Fragen in den Mittelpunkt gerueckt: Was gibt der Staat aus, fuer welche Ziele und Aufgaben, wie gross kann die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit fuer die Gesellschaft und Wirtschaft voraussichtlich sein? Anders gesagt, es erfolgt ein allmaehlicher Uebergang vom input-orientierten Haushaltssystem zum output-orientierten System, auf die zu erfuellenden Vorgaben und zu erzielenden Ergebnisse wird Nachdruck gelegt. Die Rechnungslegung unter Erfassung aller Einnahmen und Ausgaben erhoehrt die Wirksamkeit des Haushalts, laesst eventuelle Hindernisse und Erfolge erkennen und kann als Mittel fuer die Umverteilung von wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen dienen.

Dass alle Einnahmen und Ausgaben lueckenlos erfasst werden, wird insbesondere in den Berichten der ORKB von Litauen und Moldawien ausdruecklich festgestellt.

Es entsteht die Frage: **Wie wirkt sich das auf die Pruefung des Haushaltsvollzugs durch die ORKB aus?**

Wir sind der Meinung, dass das Erfordernis der Haushaltsklarheit einer Diskussion unter Beruecksichtigung von internationalen Rechnungslegungsstandards bedarf, und dass sich die ORKB auf die Aenderung sowohl des Pruefungsaufwands als auch der methodologischen Verfahren vorbereiten muessen.

Soll die ORKB ihre Meinung zu den jeweiligen Rechtsnormen im Rahmen der Pruefung des Haushaltsvollzugs formulieren und dem Gesetzgeber zuleiten, damit dieser pruefen kann, ob Aenderungen zweckmaessig sind?

Ja, wenn die Meinung oder der Verbesserungsvorschlag hinsichtlich der rechtlichen Regelungen auf Pruefungsergebnissen beruht. Einerseits erfordert die Ordnungsmaessigkeitspruefung eine einheitliche rechtliche Basis, d.h. die haushaltsrechtlichen Vorgaben der Organe der jeweiligen staatlichen Ebene (verschiedene Ebenen der Regelung: z.B. Ministerium, Regierung, Parlament) muessen aufeinander abgestimmt sein. Solche abgestimmten Regelungen ermoeglichen die Anwendung von international anerkannten Grundsuetzen als Massstaebe fuer die Pruefung des Haushalts, dessen Vollzugs und der HK-Systeme der zu pruefenden Stellen. Gleichzeitig kann mit solchen abgestimmten Regelungen der Vollzug des Haushalts gemaess den vom Parlament durch Gesetze und Beschluesse festgelegten Vorgaben und genehmigten Ausnahmen gewaehrleistet werden. Die Zahl solcher Ausnahmefaelle soll streng begrenzt werden. Die Aufgabe der ORKB besteht darin, dass sie die Gewaehrleistung der Einhaltung der Vorgaben unterstuetzt.

Man kann aber darueber streiten, ob die ORKB aufgrund ihrer Pruefungserfahrungen das Parlament und die Exekutive bei Gesetzgebungsvorhaben im Bereich der oeffentlichen Finanzwirtschaft beraten kann und auf welches Gebiet die Unterstuetzung durch die ORKB konzentriert werden soll. Die Wahrnehmung dieser zusaetzlichen Aufgabe darf die Pruefungsergebnisse nicht beeinflussen und die Wirksamkeit der Pruefungstaetigkeit nicht beeintraehtigen.

Ausnahme hiervon ist die Erarbeitung von Rechtsvorschriften fuer die Rechnungslegung. Was die Gesetzgebung zur Rechnungslegung angeht, so hat hier die ORKB besondere Aufgaben. Das bedeutet, dass der Erlass von Rechtsnormen zur Rechnungslegung von der Zustimmung der ORKB abhaengig gemacht werden kann. Dadurch wuerde die ORKB ein wirksames Instrument erhalten, das die Pruefbarkeit der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sicherstellt. **Die Frage besteht darin, auf welche Weise die ORKB diese Aufgabe moeglichst effizient erfuellen kann. (Genuegt es, ihre Meinung ueber die Entwuerfe der gesetzlichen Normen zum Ausdruck zu bringen oder soll die ORKB eher selbst bei der Gesetzesaenderung die Initiative ergreifen?) Soll die ORKB die Tendenz zur Zentralisierung oder zur Dezentralisierung bei der Erarbeitung der Bestimmungen fuer die Rechnungslegung unterstuetzen? Wird durch die staatliche Rechnungslegung die Klarheit der oeffentlichen Finanzwirtschaft sowie deren Pruefbarkeit gewaehrleistet?**

2. Die Rechnungslegungspflicht fuer den Haushaltsvollzug.

Zu fragen ist, ob die Rechnungslegung ueber den Haushaltsvollzug (Gesamtrechnung oder verschiedene Rechnungsabschluesse) die Voraussetzung fuer eine wirtschaftliche und wirksame Pruefung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsfuehrung erfuehlt.

In allen vier Laendern enthalten die vom Parlament beschlossenen Gesetze und/oder die Regierungserlasse Vorschriften fuer den Inhalt und Aufbau der Rechnung ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts. Darin sind die Grundsaeetze der Klarheit und der Vergleichbarkeit mit dem Haushaltsplan festgelegt, weil die Systematik der Rechnung derjenigen des Haushalts entsprechen soll.

Die Zustaendigkeiten fuer die Erstellung der Rechnung bzw. von Teilrechnungen ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts und die Verantwortung fuer die Richtigkeit und Glaubwuerdigkeit der Daten und Unterlagen werden im grossen und ganzen in Uebereinstimmung mit der „Veranschlagungshierarchie“ geregelt. Die Praxis von Ungarn bietet folgendes Beispiel dafuer: Bei der Erstellung der Rechnung ueber den Vollzug des zentralen Haushalts gibt es drei Zustaendigkeitsstufen: Jede Behoerde, die Mittel aus dem Haushalt bezieht und verpflichtet ist, eine Teilrechnung vorzulegen, ist fuer deren Erstellung verantwortlich und hat der uebergeordneten Stelle (gewoehnlich ein Fachministerium oder eine sonstige oberste Behoerde) zuzuleiten, die ihrerseits fuer den jeweiligen Einzelplan (in Ungarn „Abschnitt“) verantwortlich ist (Der Abschnitt ist die groesste Einheit des zentralen Haushalts Ungarns). Insgesamt enthaelt der zentrale Haushalt 27 Abschnitte. Dem Fachminister faellt die Aufgabe zu, die Zentralrechnung ueber den Vollzug des betreffenden Einzelplans zu erstellen. Dieser enthaelt die Teilrechnungen der obersten Organisationseinheiten des Ministeriums sowie der ihm nachgeordneten Stellen. Der Fachminister leitet seine Zentralrechnung (die dem Einzelplan entspricht) dem Finanzministerium zu.

Es bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Laendern hinsichtlich des Inhalts der Rechnungen ueber den Haushaltsvollzug, die dem Parlament vorgelegt werden.

Die Rechnung des norwegischen Staates beinhaltet eine Haushalts- und eine Vermoegensrechnung. Die Haushaltsrechnung muss enthalten: :die Ausgaben und Einnahmen fuer jede einzelne Haushaltsstelle, die aus dem Vorjahr uebertragenen Mittel sowie die auf das kommende Haushaltsjahr zu uebertragenden Betraege. Diese Rechnungen weisen auch die Kreditaufnahme des Staates im Berichtsjahr aus. Die Vermoegensrechnung weist die Passiva und Aktiva des Staates aus und ist mit der Haushaltsrechnung verknuepft.

Das ungarische Gesetz schreibt vor, dass der endgueltige Entwurf der Rechnung folgende Bestandteile enthalten soll: die Staatshaushalts- und Vermoegensrechnung, eine Rechnung ueber die Wirtschaftsfuehrung der oeffentlichen Unternehmen, eine Aufstellung der Staatsverschuldung und des Portfolios der vom Staat vergebenen Kredite, die zusammengefassten Rechnungen der Kommunalverwaltungen, der Sozialversicherung sowie eine Aufstellung ueber die Finanzierung des Haushaltsdefizits.

In Litauen muss die Rechnung ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts aufgrund folgender Unterlagen erstellt und belegt werden: „Haushaltsindikatoren,“ (festgeschrieben im Gesetz ueber den Staatshaushalt und die kommunalen Haushalte), Aufloesung von staatlichen Ruecklagen, Betraege der auf das kommende Haushaltsjahr uebertragenen Ueberschuesse und

nicht verausgabten staatlichen Haushaltsmittel, die fuer die Finanzierung von speziellen Programmen bestimmt wurden.

Was soll durch die Pruefung des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts erfasst werden? Soll sich die Pruefung nur auf die jaehrlichen Zentral- oder Teilrechnungen der Haushaltsmittel bewirtschaftenden Stellen oder auch auf die Gesamtrechnung beziehen?

Die dem Parlament vorzulegende Rechnung ueber den Vollzug des Haushaltsplans (Gesetzentwurf und Anlagen) wird in jedem der vier Laendern vom Finanzministerium aufgrund der Teil- und Zentralrechnungen der Ressorts sowie von Rechnungen des Finanzministeriums selbst (z. B. Nationale Berichte) erstellt. Neben den inhaltlichen Unterschieden gibt es auch technische und terminmaessige Unterschiede zwischen der Rechnungslegung der jeweiligen Laender.

In Norwegen z.B. wird die Rechnung des Staates vom Finanzministerium aufgrund der monatlichen auf dem EDV-Wege zugeliesserten Zentral- bzw. Teilrechnungen aller Ministerien und sonstigen staatlichen Stellen erstellt. Diese Rechnungen werden in die Gesamtrechnung des Staates eingefuegt, die im Finanzministerium erstellt wird. Das Haushaltsrecht schreibt vor, dass alle staatlichen Stellen das einheitliche IT-gestuetzte HKR-System des Finanzministeriums anzuwenden haben. Jede Behoerde, die Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung erhaelt, ist dem Finanzministerium rechnungslegungspflichtig. Ausserdem hat jedes Fachministerium Rechenschaft zu legen ueber den Teil der Finanzmittel, die dem Ministerium zur Verfuegung gestellt wurden, aber nicht zu dem vorgesehenen Endempfaenger gelangt sind. Das Finanzministerium ist verantwortlich fuer die Einbeziehung der von den Berichten der Ministerien und Behoerden nicht erfassten finanzwirksamen Vorgaenge in die staatliche Gesamtrechnung.

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen in Ungarn und Litauen sind darin aehnlich, dass die rechnungslegungspflichtigen Behoerden (d.h. diejenigen, denen Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung zugeteilt sind) ihre Rechnungen ueber den Vollzug des Haushaltsplans aufgrund der Buecher und Belege erstellen und entsprechend dem nationalen Haushaltsrecht weiterleiten. Das Finanzministerium erstellt aufgrund der Zentral- und Teilrechnungen, die es nach einem vorgeschriebenen Verfahren zu pruefen hat, die Gesamtrechnung ueber den Vollzug des Staatshaushalt.

Aufgrund der oben beschriebenen Verfahrensunterschiede sind in verschiedenen Laendern die Fristen fuer die Zuleitung der Rechnungen ans Parlament unterschiedlich festgesetzt. Darum existieren in diesen Laendern auch fuer die ORKB unterschiedliche Fristen fuer den Abschluss der jeweiligen Pruefungen und das Vorlegen des Berichts mit dem endgueltigen Pruefungsergebnis (z.B. November in Norwegen, Juni in Litauen, August in Ungarn).

Laut den haushaltsrechtlichen Bestimmungen unterschiedlichen Ranges haben die Ministerien und die ihnen unterstellten Behoerden in diesen Laendern ihre Haushalts- und Wirtschaftsfuehrung, insbesondere die Verwendung der bewilligten Mittel und die Differenzen zwischen den bewilligten und tatsaechlich verausgabten Mitteln inhaltlich zu erlaeuern bzw. zu begruenden.

Die ORKB hat Einsicht in alle Rechnungen und Berichte ueber den Haushaltsvollzug als Grundlage fuer ihren Pruefungsbericht sowie in den Gesetzentwurf zu der vom Finanzministerium vorzubereitenden Abschlussrechnung. Aber der Zugang ist abgestuft.

Fuer die gebuehrende Durchfuehrung der Pruefung des Haushaltsvollzugs ist es aeusserst wichtig, dass alle fuer die staatliche Finanzwirtschaft geltenden Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften wie Regeln fuer die Veranschlagung der Ausgaben, Anforderungen an das Rechnungswesen, Zugangsrechte der ORKB, Gliederung der Haushalts- und Vermoegensrechnung in einem einheitlichen Regelwerk zusammengefasst sind. Dieses soll fuer jede Taetigkeitsebene der zentralen Regierung detailliert erfasst und gut handhabbar sein. Wenn dieses Regelwerk nicht befriedigend funktioniert, hat die ORKB an seiner Vervollkommnung zu arbeiten.

Der Inhalt der Jahresrechnungen und das System der Zusammenfuehrung und Bearbeitung von Daten aus den Berichten ueber die Verwendung der Haushaltsmittel sind in den vier Laendern unterschiedlich. Daraus resultieren unterschiedliche Anforderungen an die jeweiligen Pruefungen. So ist es fuer die ORKB zwecks moeglichst grosser Wirksamkeit von Pruefungen aussergewoehnlich wichtig, was fuer Verfahren und Mittel bei der Erstellung der Jahresrechnung eingesetzt werden und was fuer Entscheidungen den rationellen Verlauf dieses Prozesses ermoeglichen.

Frage: Ist es nuetzlich oder notwendig, im jeweiligen Land ueber eine standardisierte Haushaltsrechnung zu verfuegen? Wenn ja, so welche Rolle kann dabei die ORKB spielen?

3. Kontrolle des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts.

3.1 Das System der externen Finanzkontrolle.

Die externe Pruefung des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts in den Laendern der Arbeitsgruppe wird ausschliesslich durch die ORKB durchgefuehrt. Einige Ausnahmen sind in der Praxis von Ungarn zu finden. In diesem Land erfordern die im Gesetz verankerten Regeln von den Subsystemen des staatlichen Sektors mit Ausnahme des zentralen Haushalts (des Staatshaushalts) einen von Wirtschaftspruefern beglaubigten Jahresbericht ueber den Vollzug ihres Haushalts. Das bedeutet, dass die Jahresberichte der oeffentlichen Sonderfonds, der Finanzfonds der Sozialversicherung sowie der Kommunalverwaltungen von den unabhaengigen Pruefern geprueft werden muessen (wenn ihr Haushalt oder – im Fall der Kommunalverwaltungen – die Bevoelkerungszahl eine bestimmte Hoehe ueberschreitet). In solchen Faellen sieht die Regelung auch die Moeglichkeit fuer die ORKB vor, in den Wirtschaftsprueferbericht Einsicht zu nehmen und gewissermassen Vorschlaege hinsichtlich der Wahl des unabhaengigen Pruefers zu machen.

Frage: Welches Verfahren soll die ORKB einsetzen bei der Gegenueberstellung von Ergebnissen der Pruefung des unabhaengigen Wirtschaftspruefers und ihrer eigener Pruefung?

Die ORKB Ungarns engagiert ein unabhaengiges Wirtschaftsprueferunternehmen zwecks der Pruefung des Vollzugs des Haushalts der ORKB, obwohl im Gesetz eine Bestimmung dazu fehlt.

Frage: Ist die Pruefung des Jahresberichts der ORKB ueber den Vollzug ihres Haushalts durch einen unabhaengigen Pruefer erforderlich? Gibt es dazu rechtliche Bestimmungen?

Was die Pruefung des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts angeht, so besteht eine der Hauptregel darin, dass die ORKB ihre Aufgaben nur wirtschaftlich, wirksam und unparteiisch erfuehlen koennen, wenn sie von den geprueften Stellen unabhaengig sind –im konkreten Fall von der Regierung, die dem Parlament die Jahresrechnung vorzulegen hat, und von den Behoerden; die hinsichtlich des Vollzugs ihrer Haushalte rechenschaftspflichtig sind. Dabei muss die ORKB - aufgrund ihrer Pruefungsbefugnisse – bei der Bestimmung von Prioritaeten der Pruefungstaetigkeit, Arbeitsplanung und Pruefungsverfahren frei sein.

Frage: Verfuegt die ORKB ueber die fuer die Pruefung des Haushaltsvollzugs erforderlichen Befugnisse bzw. Unabhaengigkeit? Was ermoeoglicht die erfolgreiche Erfuellung der Pruefungsaufgaben der ORKB, ohne dass sie sich einer Beeinflussung aussetzt?

In den an der Arbeit der Gruppe beteiligten Laendern sind die wichtigsten Bedingungen fuer die Einhaltung des Grundsatzes der Unabhaengigkeit der ORKB geschaffen. Die ORKB ist das Pruefungsorgan des Parlaments. In Bezug auf die Aufgaben der ORKB und ihre Befugnisse existieren Beschluesse des Parlaments und andere Rechtsgrundlagen. In Norwegen und Ungarn wird die Zusammensetzung der ORKB durch die Verfassung gesichert. Die ORKB von Moldawien verfuegt zusaetzlich ueber gerichtliche Befugnisse.

Die der ORKB in Uebereinstimmung mit der rechtlichen Grundlage (Verfassung, Gesetze) vorgeschriebene Aufgabe besteht in der Pruefung des Gesetzentwurfs ueber den Vollzug des Haushalts bzw. der staatlichen Rechnung (Abschlussrechnung). Aber die Rechtsgrundlage bestimmt nicht das Pruefungsverfahren; in einigen Laendern sind weder der Inhalt noch die Form der Pruefungsberichte der ORKB festgelegt. Darueber entscheidet die ORKB selbst. Angesichts der notwendigen Anpassung an die INTOSAI-Normen entscheiden die ORKB selbstaendig ueber die Erarbeitung von Pruefungsverfahren und ueber die Anwendung von international anerkannten Pruefungsverfahren.

In manchen Laendern ist es ueblich geworden, dass die ORKB ihre strategischen Plaene fuer einige Jahre erarbeiten. Die Strategien beziehen sich auf die Pruefungsaufgaben, Ziele, Verfahren und rationelle Organisation und Verteilung der Arbeitskapazitaeten. Die strategische Planung basiert auf der Einschaeztung der zu erwartenden Veraenderungen in der Staatsverwaltung und im Haushalt. Die Veraenderungen im Rahmen von INTOSAI sowie im Beruf des Pruefers werden ebenso beruecksichtigt. Die strategische Planung bildet die Grundlage fuer den jaehrlichen Arbeitsplan der Pruefer der ORKB. Die ORKB bestimmen selbst ihre Jahresaufgaben im Pruefungsbereich unter Beachtung ihrer juristischen Verpflichtungen und der Moeglichkeiten fuer die Durchfuehrung von Pruefungen.

Die Unabhaengigkeit der ORKB wird in einigen Laendern (Mitglieder der Arbeitsgruppe) beschraenkt durch das Volumen der bewilligten Haushaltsmittel, die fuer die Pruefungstaetigkeit erforderlich sind, denn der Haushalt der ORKB wird als Teil des Staatshaushaltes beschlossen. In Norwegen beschliesst das Parlament den Haushalt der ORKB ohne vorherige Stellungnahme der Regierung.

Frage: Wirkt sich die Pruefungstaetigkeit der ORKB in Bezug auf den Vollzug des oeffentlichen Haushalts auf ihre Arbeitsbedingungen aus? In welchem Masse? Welche

Verfahren und Massnahmen koennten die finanzielle Unabhaengigkeit der ORKB von der Regierung gewaehrleisten?

Die Pruefungen der Rechnung ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts sind in jedem von drei Laendern im Grunde Ordnungsmaessigkeitspruefungen und im geringeren Masse Pruefungen der Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Haushaltsmitteln. Die oben dargelegten Unterschiede zwischen den Laendern hinsichtlich ihrer oeffentlichen Haushalte und Rechnungen ueber deren Vollzug spiegeln sich in den Zielen und Pruefungsverfahren der ORKB wider.

Die Vergleichsanalyse ergibt, dass die Pruefungspraxis der norwegischen ORKB bezueglich sowohl der Bedingungen als auch der Durchfuehrung von Pruefungen am meisten entwickelt ist. 1998 stellte die ungarische ORKB und 2001 die litauische ORKB ihre strategischen Plaene zur Weiterentwicklung von Pruefungsverfahren unter Beruecksichtigung der international anerkannten Normen von INTOSAI, EUROSAI und IFAK auf.

Fuer die ORKB ist es wichtig, ihre methodologische Grundlage fuer die Pruefungen sowie ihre Standards zu erarbeiten. Ein Beispiel dafuer ist die Pruefungspraxis Norwegens, wo die ORKB auf der Grundlage der INTOSAI-Normen ihre eigenen Richtlinien erarbeitet hat. Zur Ergaenzung ihrer Pruefungsnormen und -verfahren untersucht sie auch andere internationale und nationale Normen. Die Pruefungsrichtlinien der ORKB muessen bei allen Pruefungsarten einschliesslich Pruefungen der Rechnung ueber den Vollzug des Staatshaushalts Verwendung finden.

3.2 Das System der internen Kontrolle.

Es existieren wesentliche Unterschiede in der Organisation und Funktionieren des Systems der internen Kontrolle im Bereich des oeffentlichen Haushalts, was sich in den jaehrlichen Rechenschaftsberichten widerspiegelt. In einigen Laendern wird die Verwaltung durch das Gesetz nur mit der Gewaehrleistung einer lueckenlosen Kontrolle ueber die Uebereinstimmung von Ausgaben und Haushaltsbewilligungen beauftragt. In den anderen Laendern enthalten die regelnden Dokumente auch Anforderungen in Hinsicht auf die Bildung eines Organs der internen Kontrolle.

Im Grunde fuehren die Einrichtungen der internen Kontrolle keine Pruefungen des Haushaltsvollzugs durch. Die jaehrlichen Haushaltsrechnungen der Haushaltsmittel bewirtschaftenden Behoerden unterliegen nicht einer Pruefung durch ihr eigenes Organ der internen Kontrolle oder durch das der uebergeordneten Stellen im Rahmen der Ordnungsmaessigkeitspruefungen. Dabei sind aber die Ministerien in einigen Laendern verpflichtet, die Teilrechnungen der ihnen nachgeordneten Stellen waehrend der Aufstellung der Jahresrechnung zu pruefen. Die Pruefung wird in vier Laendern unterschiedlich gestaltet. Es gibt Laender, wo die Pruefung nur auf die Genauigkeit der Zahlenangaben und Belege (das Vorhandensein von erforderlichen Unterschriften, Anlagen usw.) abstellt; in anderen Laendern stellt die Pruefung auf die in den rechtlichen Grundlagen festgelegten Kriterien ab (die Erfuellung von Amtspflichten, Genauigkeit der Zahlenangaben, die Richtigkeit der inhaltlichen Korrelationen) orientiert.

Die Verantwortung fuer die Durchfuehrung von Pruefungen der jaehrlichen Haushaltsrechnungen bzw. Teilrechnungen gehoert in einigen Laendern zu den Pflichten der

Organe der internen Kontrolle, die durch die rechtlichen Bestimmungen festgelegt werden. Ausserdem wird beabsichtigt, dass die uebergeordneten Behoerden (Ministerien) die Rechenschaftsberichte der ihnen nachgeordneten Stellen unter Beruecksichtigung der Pruefungsnormen durch ihre eigenen Organe der internen Kontrolle pruefen. Die Verantwortung fuer die Zuverlaessigkeit der Angaben in der endgueltigen Haushaltsrechnung muss die uebergeordnete Stelle tragen. Selbstverstaendlich prueft die ORKB die Rechnungen der Stellen, bei denen die Fehlertraechtigkeit dieser internen Pruefung hoch ist oder die Unabhaengigkeit des Organs der internen Kontrolle nicht zu erwarten ist. **Solche Arbeit kann als nuetzlich bewertet werden. Ebenso sinnvoll ist die Foerderung der internen Kontrolle unter Gebrauch von systematisierten Pruefungsverfahren sowie die Hilfe der ORKB im Bereich Methodologie.**

Eine wichtige Funktion der internen Kontrolle erfuellen hinsichtlich des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts die Staatskassen. Jede Staatskasse trifft Kontrollvorkehrungen, die in ihren Arbeitsablauf (Kassenwirtschaftsverfahren) eingliedert sind. Diese stellen genaugenommen eine vogaengige Kontrolle der Verwendung von Haushaltsmitteln dar. Die ORKB der Laender der Arbeitsgruppe sind der Meinung; dass dieses System gut funktioniert und die Staatskassen damit eine wirksame Haushaltsueberwachung dahingehend leisten, dass Haushaltsueberschreitungen durch die bewirtschaftenden Stellen verhindert werden. Die Regelung legt fest, dass die Staatskassen staendig ueber die genehmigten Organisationsaenderungen und Modifikationen in den Haushaltsbewilligungen informiert werden. Das Beispiel der Arbeit der Staatskassen in Ungarn ist aufschlussreich.

Die Staatskassen verwalten die Konten der aus dem zentralen Haushalt finanzierenden Stellen (Ministerien) in Bezug auf die Bereitstellung der Haushaltsmittel. Neben dem herkoemmlchen Haushaltsplan muessen Ministerien auch einen Kassenvoranschlag erstellen und diesen der Staatskasse zuleiten. Sie haben die Staatskasse zu informieren, wenn der Umfang der Kassennittel geaendert wird. (Der Kassenvoranschlag enthaelt Angaben aus dem Gesetz ueber den Haushalt). Diese Unterlagen stellen die Grundlage fuer die in das System der Kassenwirtschaft eingliederten Kontrolle dar. Die Staatskassen fuehren eine zweifache Kontrolle durch, bevor die Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Zuerst pruefen die Kassen, ob das Ministerium ueber freie Mittel verfuegt, um seine Rechnungen bezahlen zu koennen. Wenn es der Fall ist, so pruefen die Kassen, ob diese Mittel fuer die jeweiligen Zahlungen ausreichen.

4. Die begleitende Pruefung des Haushaltsvollzugs.

eine vogaengige Pruefung des Haushaltsvollzugs ist nicht allgemein ueblich. Es stellte sich heraus, dass nur noch in Ungarn die Staatskassen eine vogaengige Pruefung durchfuehren, bevor Mittel gemaess dem Bestimmungszweck verausgabt werden. Die Belege fuer die Richtigkeit und Rechtmassigkeit der Leistung von Ausgaben sind den Staatskassen zuzuleiten. Sie werden von den Staatskassen geprueft und die Zahlungen erfolgen, wenn ihre Richtigkeit und Rechtmassigkeit einwandfrei belegt ist.

Existiert im System des oeffentlichen Haushalts die vogaengige Pruefung? Wird die Einfuehrung und Entwicklung der vogaengigen Pruefung beabsichtigt? Welche Rolle kann dabei die ORKB spielen?

Ein Teil der Pruefungstaetigkeit der ORKB besteht in der Bewertung der Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen, die die zweckgebundene Verwendung der Haushaltsmittel

gewährleisten. Jede ORKB hält das Funktionieren der internen Kontrolle und die Bewertung der Risiken, die mit der internen Kontrolle verbunden sind, für wichtig und setzt sie in verschiedenen Formen ein.

Einerseits stützen sich die ORKB auf die Kenntnis der internen Kontrollmechanismen, die aus den in der jeweiligen Behörde durchgeführten Prüfungen gewonnen wurde. Andererseits wird das Risikoniveau im Rahmen der Ordnungsmaassigkeitsprüfung im laufenden Jahr bewertet. Es wird geprüft, ob die Mechanismen der internen Kontrolle den ihnen gestellten Aufgaben entsprechen und ob sie befriedigend funktionieren.

In Ungarn bewertete die ORKB im Rahmen einer speziellen Prüfung in den Ministerien (die für den jeweiligen Einzelplan verantwortlich sind) und in den ihnen nachgeordneten Stellen die internen Kontrollmechanismen, um sich ein einheitliches Bild von der Sachlage zu verschaffen und Vorschläge für die Weiterentwicklung der internen Kontrolle der Staatsverwaltung zu machen.

Frage: Wie ist die Praxis der ORKB bezüglich der Untersuchung von Mechanismen/Systemen der internen Kontrolle? Hat die ORKB einheitliche Bewertungsverfahren für Mechanismen/Systeme der internen Kontrolle ausgearbeitet?

Nur die ORKB Norwegens führt eine Prüfung aller Ministerien und nachgeordneten Stellen auf die unten beschriebene Weise durch. In den anderen Ländern wird von der ORKB ein breiterer Kreis von (Teil)Rechnungen der Behörden gemäss einem Zeitplan geprüft. Nicht immer sind materielle, technische und personelle Kapazitäten dafür vorhanden. Voraussichtlich werden 2003 in Ungarn und 2006 in Litauen möglichst viele Behörden von den Prüfungen erfasst. Unterschiedliche Bedingungen zogen auch unterschiedliche Entscheidungen nach sich, wie die unten angeführten Beispiele zeigen.

Für die norwegische ORKB sind die Fehlerträchtigkeit und das Volumen der Haushaltsmittel von Bedeutung, darum führt sie Prüfungen sowohl im Laufe des Haushaltsjahres als auch nach dem Jahresabschluss durch, wenn die Rechnungen vorgelegt werden. Die Prüfung im Laufe des Haushaltsjahres beruht entweder auf den örtlichen Erhebungen oder die Angaben der allgemeinen Rechnung werden aufgrund einer Vereinbarung mit der geprüften Stelle auf dem EDV-Wege der ORKB zugeleitet. Jedes Ministerium hat den Zugang zu dem auf den modernen EDV-Technologien beruhenden System der Rechnungsführung zu gewährleisten. Das Finanzministerium arbeitete dazu technische Forderungen aus. Viele Behörden und alle Ministerien haben Zugang zu diesem System durch zentrale staatliche Rechnungsverwaltungen. In diesem Fall reicht die zentrale Rechnungsverwaltung der ORKB die Rechnungsangaben über alle Behörden weiter. Diese Unterlagen ermöglichen der ORKB die Durchführung von Stichprobenprüfungen analytischen oder statistischen Charakters, bevor die ORKB zu den weiteren Prüfungsmassnahmen in den Ministerien und Behörden greift. Die ORKB bekommt die Angaben, die für die dem Finanzministerium vorzulegenden Rechnungen der Behörden die Grundlage bilden und in die staatliche Haushaltsrechnung übernommen werden. Laut einer Vereinbarung mit dem Finanzministerium erhält die ORKB nach dem Abschluss der ersten Jahreshälfte die elektronisch übertragenen Rechnungen der Staatsverwaltung über den Haushaltsvollzug in den ersten 6 Monaten. Obwohl die überwiegende Zahl der Prüfungen auf der Behördenebene durchgeführt wird, bekommt die ORKB eine umfassende Vorstellung über den Vollzug des Haushalts in der ersten Jahreshälfte. Die ORKB Norwegens hält es für unnötig, dies häufiger vorzunehmen.

In Ungarn existiert zwischen der ORKB und den zentralen Staatskassen eine On-line-Verbindung. Die ORKB schloss mit der Leitung der Staatskassen eine Vereinbarung ueber den Erhalt von Informationen ueber die Transaktionen der vergangenen Jahre ab und so werden diese in den Computern der ORKB gespeichert. Auf solche Weise macht sich die ORKB mit Informationstabellen, die fuer das Finanzministerium und die Leitung der Staatskassen erstellt werden, vertraut.

Die Schlussrechnungen ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts basieren nicht auf den in den Staatskassen festgestellten Daten, sondern hauptsaechlich auf der Zusammenfuehrung der Daten aus den Berichten der mittelbewirtschaftenden Oberbehoerden und der ihnen nachgeordneten Stellen. Das fuer die Vorbereitung der zusammenfassenden Kassenrechnung der Staatskassen (diese werden als Grundlage der von den Staatskassen zu liefernden Informationen erstellt) obligatorische Abstimmungsverfahren spielt heute nur noch eine kontrollierende Rolle. Das Problem besteht darin, dass die rechnungslegungspflichtigen Behoerden, deren Rechnungen der Schlussrechnung zugrunde gelegt werden, nicht ueber ein einheitliches System der computerisierten Rechnungsfuehrung verfuegen und ihre Lokalnetze mit dem ORKB-Netz nicht verkoppelt sind. Deswegen muss die ORKB im Laufe des Haushaltsjahres ihre Ordnungsmaessigkeitspruefungen nach wie vor mittels oertlicher Erhebungen durchfuehren.

Wenn Maengel festgestellt werden, machen die Pruefer die Leitung der jeweiligen Behoerden durch ein Schreiben darauf aufmerksam. Die gesammelten Erkenntnisse werden auch bei der Pruefung der Schlussrechnung eingesetzt. Das bezieht sich auch auf die Pruefung der vom Finanzministerium gefuehrten Rechnungsunterlagen. Die Fehler werden im Rahmen des Schriftwechsels zwischen der ORKB und dem Finanzministerium korrigiert.

Frage: Bestehen Probleme beim computergestuetzten Zugang der ORKB zu den noetigen Informationen zwecks Durchfuehrung von begleitenden und nachgaengigen Pruefungen? Wie sind die Aussichten – vom Standpunkt der ORKB aus – in Bezug auf die Sicherung und den Ausbau des EDV-Zugangs?

5. Die nachgaengige Pruefung des oeffentlichen Haushalts.

Die ORKB fuehren die Pruefung des Gesetzentwurfs ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts oder der Rechnung des Staates unter Verwendung der Ordnungsmaessigkeitsverfahren und anderer Methoden durch, die Pruefung der Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Haushaltsmittel erfolgt seltener. Die ORKB prueft auf dem EDV-Wege und/oder vor Ort (in Ministerien/Behoerden und nachgeordneten Stellen) je nach dem Vorhandensein der technischen Voraussetzungen.

In vielen Laendern fehlt eine rechtliche Regelung der Ziele und Kriterien der Pruefung des Haushaltsvollzugs durch die ORKB- sowie des Inhalts und der Form der Berichterstattung ueber das Pruefungsergebnis.

In allen Laendern der Arbeitsgruppe beraet das Parlament ueber die staatliche Rechnung (oder den Gesetzentwurf ueber den Vollzug des zentralen Haushalts) und den Pruefungsbericht der ORKB nicht zum gleichen Zeitpunkt. Die Form und der Inhalt der Berichte in diesen Laendern spiegeln einige nationale Besonderheiten wider. Es ist auch unterschiedlich, ob die ORKB ihre

Vorschlaege im Parlament einbringen. Wenn es der Fall ist, so ist die Form und das Prozedere doch unterschiedlich.

In Litauen unterscheidet sich die Pruefungspraxis teilweise von dem oben Erwaehten. In Litauen ist es aufgrund des Gesetzes ueber die Struktur des Haushalts erforderlich, dass der dem Parlament vorzulegende Pruefungsbericht der ORKB folgende Fragen beantwortet: Wurden die bewilligten Haushaltsmittel zu Programmwzwecken verwendet? Wurden die Mittel moeglichst wirtschaftlich eingesetzt? Gab es Verletzungen des Gesetzes ueber die Verwendung der Haushaltsmittel? Wurden die Programmziele erreicht? Bei der Pruefung der Rechnung ueber den Vollzug des Haushalts prueft die ORKB allgemeine Fragen, die Haushaltsrechnungsfuehrung im Finanzministerium, erfasst mit ihren Pruefungen die Behoerden, die die Haushaltsmittel bewirtschaften, und stellt die Verwaltungen fest, die mutmasslich die Obergrenze der bewilligten Haushaltsmittel ueberschritten haben. Die ORKB schliesst in ihr Gutachten zur Staatshaushaltsrechnung nur die Sachverhalte und Schlussfolgerungen ein, die sie ihres Erachtens fuer wesentlich haelt. Die ORKB formuliert ihre Meinung ueber den Vollzug des oeffentlichen Haushalts in Form eines Artikels der Normativakte. Als Anlage zu diesem jaehrlichen Gutachten ueber den Haushaltsvollzug fuegt die ORKB die Berichte und Erklaerungen bei, die die ORKB fuer wesentlich haelt und die von mittelbewirtschaftenden Behoerden und den ihnen nachgeordneten Stellen verfasst wurden.

In Norwegen ist die Pruefung der Rechnungen in erster Linie auf den Vollzug des Haushalts ausgerichtet. Die ORKB bewertet Abweichungen zwischen den Rechnungen und Bewilligungen, wobei sie insbesondere Haushaltsueberschreitungen beachtet und feststellt, ob die geltenden Regeln bei der Verwendung der Haushaltsmittel verletzt wurden. Die ORKB prueft auch, wie sich der Vollzug des Haushalts in den Vermoegensrechnungen widerspiegelt, und konzentriert ihre Aufmerksamkeit auf die Unterschiede zwischen den Rechnungen des laufenden Jahres und des Vorjahres. Es wird geprueft, ob neue Kredite aufgenommen wurden, ob Beteiligungen verkauft oder erworben wurden oder aehnliches in den vom Parlament genehmigten Rahmen. Im Pruefungsbericht der ORKB werden die mit den staatlichen Rechnungen und dem Haushaltsvollzug verbundenen Einzelfaelle erwaehnt. Am Ende des Berichts wird die Empfehlung fuer den Beschluss des Parlaments in jedem Einzelfall formuliert. Alle Faelle sind nach dem Ressortprinzip gruppiert. Insbesondere wird betont, wer die Verantwortung fuer die festgestellten Sachverhalte traegt. Die ORKB schliesst in ihren Bericht auch solche Faelle ein, die mit dem Finanzgebaren der zentralen Regierung verbunden sind. Diese Bemerkungen muessen nicht unbedingt Kritik an der Regierung oder der Ministerien enthalten. Die ORKB will lediglich das Parlament darueber in Kenntnis setzen. Der Bericht der ORKB beruehrt nur noch mittelbar die Frage, ob die Regierung entlastet werden soll. Wenn keine andere Bewertung formuliert ist, gilt dies als Vorschlag der ORKB, unbeschadet der Kritik in den erwaehnten Einzelfaellen die Regierung zu entlasten.

In Ungarn stellt die ORKB im Rahmen ihrer Pruefungen des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts fest, ob die rechtlichen Bestimmungen, die die Verwaltung des staatlichen Sektors regeln, von der Regierung und anderen Behoerden eingehalten wurden, ob die Schlussrechnungen mit den Buechern und Belegen uebereinstimmen, ob die Forderung der Gesetzmaessigkeit und Zuverlaessigkeit beachtet wurde, ob die Informationen und Zahlenangaben den Vollzug des Staatshaushalts im Laufe des Rechnungsjahres angemessen widerspiegeln, der Gesetzentwurf voll und ganz die fuer die Entlastung der Regierung noetigen Bedingungen beruecksichtigt. Neben den Ordnungsmaessigkeitspruefungen, die heute nur in Bezug auf die einzelnen Ministerien (die fuer die Einzelplaene verantwortlich sind) und die ihnen nachgeordneten Stellen durchgefuehrt werden, bewertet die ORKB Typen der

Verwendung der Haushaltsbewilligungen, Umstände und Ursachen für die Mittelüberschüsse, Veränderungen bei den Aktiva der nachgeordneten Stellen, die Verwaltung der Konten durch die Staatskassen, Prozesse im Bereich der Staatsverschuldung, Garantien in Bezug auf den zentralen Haushalt sowie die Verwendung der Reserve des Staatshaushalts. Aufgrund ihrer Prüfungserfahrungen und –ergebnisse formuliert die ORKB Ideen und Vorschläge für das Parlament, Regierung, Ministerien und geprüfte Stellen.

Frage: Ist es nötig, dass sich die ORKB gegenüber dem Parlament hinsichtlich der Rechnung der Regierung über den Haushaltsvollzug (Schlussrechnung) äussert? Genügen nur die Bewertungen und Verbesserungsvorschläge, wobei das Parlament absolut allein über die Entlastung der Regierung entscheidet?

Die Parlamente beraten zu unterschiedlichen Terminen über die Berichte der ORKB über den Vollzug des öffentlichen Haushalts. Hier gibt es keine rechtlichen Bestimmungen und jedes Parlament entscheidet darüber aufgrund seiner Geschäftsordnung.

In Ungarn erhält jeder Abgeordnete den Bericht der ORKB über den Vollzug des Haushalts. Dieser Bericht wird parallel mit dem Gesetzentwurf der Regierung über die Feststellung der Rechnung in allen parlamentarischen Ausschüssen beraten und schliesslich in einer Plenarsitzung des Parlaments zur Debatte gestellt. In der Plenarsitzung äussert sich der Leiter der ORKB über die wesentlichsten Prüfungsergebnisse und macht einen Vorschlag über die Entlastung der Regierung.

In Norwegen wird der Bericht der ORKB dem Parlament vorgelegt. Er wird zuerst im Ausschuss für Kontrolle und Verfassungsangelegenheiten erörtert, der zu den Empfehlungen der ORKB Stellung nimmt. Schliesslich werden der Bericht der ORKB und die Bemerkungen des Ausschusses für Kontrolle im Plenum des Parlaments beraten.

Frage: Ist es notwendig, die Zeit und die Reihenfolge der Beratung der Schlussfolgerungen und Vorschläge, die im Bericht der ORKB über den Vollzug des öffentlichen Haushalts enthalten sind, zu regeln, um sie umzusetzen?

FRAGEBOGEN

UNTERTHEMA 2 DER EUROSAT-ARBEITSGRUPPE:

„DIE LAUFENDE UND NACHFOLGENDE KONTROLLE DES OEFFENTLICHEN HAUSHALTS“

	Das System der Aufstellung, des Vollzugs und der Kontrolle des öffentlichen Haushalts, Aufstellung des öffentlichen Haushalts	JA/NEIN
1	Werden die Grundsätze der Aufstellung und des Vollzugs des Haushalts und der Rechnungslegung bestimmt: durch ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz? durch Beschlüsse, Erlasse der Regierung, des Finanzministeriums usw.? Sonstiges..... (bitte angeben)	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
2	Falls diese Grundsätze durch ein parlamentarisches Gesetz bestimmt werden: Werden die Verwaltungsvorschriften zu Aufstellung und Vollzugs des Haushalts und der Rechnungslegung von der Regierung erlassen? <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
3	Ist die Dauer der Haushaltsperiode in dem vom Parlament verabschiedeten Haushaltsgesetz oder in den Verwaltungsvorschriften der Regierung festgelegt? Ein Jahr mehr als ein Jahr Es gibt solche Bestimmungen nicht. (bitte angeben)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

4	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber die Uebertragung von Haushaltsmitteln auf die naechste Haushaltsperiode oder –perioden?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/> JA</p> <p><input type="checkbox"/> NEIN</p>
5	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber den Umfang des Haushalts? Bestimmungen ueber die Gesamtausgaben und –einnahmen aller zentralen Staatsorgane fuer die jeweiligen Haushaltsperiode?</p> <p>Sonstiges... (bitte angeben)</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p>
6	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber die Inhalt und Aufbau des Haushalts?</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p>
7	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber die Mittelverwendung?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/> JA</p> <p><input type="checkbox"/> NEIN</p>
8	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber die Verwendung von Haushaltsmitteln fuer andere als die bewilligten Zwecke (z.B. fuer andere Haushaltsposten)?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/> JA</p> <p><input type="checkbox"/> NEIN</p>
9	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber die Art der Rechnungslegung bei Aufstellung und Vollzug des Haushalts?</p> <p>Ist-System der Rechnungslegung Periodenrechnung Gesamtrechnungslegung</p> <p>Sonstiges..... (bitte angeben)</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p>

10	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber Ziele, erwuenschte Ergebnisse usw.?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
Das System des Vollzugs des oeffentlichen Haushalts.		
11	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen darueber, wie sich der Vollzug des oeffentlichen Haushalts auf die Jahresrechnung der Zentralregierung auswirkt (d.h. auf die Struktur, den Inhalt des Berichts)?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
12	<p>Entspricht der Genauigkeitsgrad in der Jahresrechnung der Zentralregierung dem der Haushaltsbewilligungen)? Sonstiges.... (bitte angeben)</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
13	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen darueber, dass die Jahresrechnung der Zentralregierung eine Vermögensrechnung beinhalten sollen?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
14	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber die Aufnahme von Daten zur Rechnungsfuehrung nachgeordneter Stellen in die Jahresrechnung der Zentralregierung (siehe Frage 7)?</p> <p>Sonstiges... (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

15	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen darueber, dass die Ministerien bei der Rechnungslegung alle Abweichungen zwischen Daten der Rechnungslegung und den Haushaltsbewilligungen zu erklaren haben?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
16	<p>Hat die ORKB Zugang zu diesen Erklarungen?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
17	<p>Enthalten das Haushaltsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften</p> <p>Bestimmungen ueber die Vorlage der Berichte ueber den Vollzug des Haushalts?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
18	<p>Hat die ORKB Zugang dazu?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
Das Kontrollsystem des oeffentlichen Haushalts.		
19	<p>Ist die ORKB laut Gesetz</p> <p>ein Organ</p> <p>der Legislative, der Exekutive oder der Judikative?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
20	<p>Sehen die massgeblichen Gesetze die Pruefung</p> <p>der Jahresrechnung der Zentralregierung</p> <p>bzw. der Rechnungslegung nachgeordneter Stellen vor?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
21	<p>Welche Pruefungen werden in Bezug auf die Jahresrechnung der Zentralregierung vorgenommen:</p> <p>Ordnungsmassigkeitspruefungen</p> <p>Wirtschaftlichkeitspruefungen</p> <p>Sonstiges ... (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

22	<p>Gibt es Einrichtungen der internen Kontrolle bei der zentralen Regierung?</p> <p>Erfuellt eine andere unabhangige Einrichtung die Aufgaben der internen Kontrolle bei der Zentralregierung bei den nachgeordneten Stellen?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Die begleitende Haushaltskontrolle.		
23	<p>Wird die Verwendung der Haushaltsmittel vogaengig geprueft?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
24	<p>Wer erfuehlt diese Aufgabe:</p> <p>Die ORKB</p> <p>Ein anderes internes Kontrollorgan bei der Zentralregierung</p> <p>Eine andere unabhangige Stelle?</p> <p>Sonstiges... (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
25	<p>Prueft die ORKB oder ein internes Kontrollorgan die Rechnungsfuehrung von:</p> <p>Ministerien</p> <p>Nachgeordneten Stellen?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
26	<p>Prueft die ORKB das System der internen Kontrolle der Ministerien/Behoerden?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
27	<p>Werden die wesentlichen Pruefungsergebnisse im Laufe des Jahres an die Ministerien/nachgeordneten Stellen zwecks Beseitigung von Maengeln und Fehlern weitergeleitet?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
28	<p>Werden die Pruefungsergebnisse bei der Pruefung der Jahresrechnung der Zentralregierung beruecksichtigt?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN

29	<p>Hat die ORKB Zugang zu Daten ueber die Rechnungslegung der Ministerien/Behoerden, die die Grundlage fuer die Jahresrechnung der Zentralregierung bilden?</p> <p>Ja, die Daten werden elektronisch der ORKB zugeleitet</p> <p>Ja, aber die Daten werden ihr nicht elektronisch uebermittelt</p> <p>Nein (bitte angeben, siehe Fragen 7 und 14)</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
30	<p>Hat die ORKB Zugang zu Daten der Rechnungslegung aus der Gesamtbilanz der zentralen Regierung?</p> <p>Ja, die Daten werden der ORKB elektronisch zugeleitet</p> <p>Ja, aber die Daten werden ihr nicht elektronisch uebermittelt</p> <p>Nein (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Die nachgaengige Pruefung des oeffentlichen Haushalts.		
31	<p>Prueft ein internes Kontrollorgan, wie die Ministerien/Behoerden ihre Jahresberichte vorbereiten (siehe Fragen 7 und 14)</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN
32	<p>Prueft ein internes Kontrollorgan :</p> <p>ob die Daten der Rechnungslegung von Ministerien/Behoerden zutreffend in die Jahresrechnung der Zentralregierung aufgenommen werden?</p> <p>die Rechnung der Zentralregierung ueber den Vollzug des Haushalts?</p> <p>ob der Vollzug des Haushalts gemaess den Beschlussen des Parlaments und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erfolgt?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
33	<p>Prueft die ORKB die von den Ministerien/Behoerden vorzulegende Rechnung?</p> <p><input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN</p>	<input type="checkbox"/> JA <input type="checkbox"/> NEIN

34	<p>Prueft die ORKB :</p> <p>ob die Angaben der Rechenschaftsberichte der Ministerien/Behoerden in die Jahresrechnung der Zentralregierung richtig aufgenommen werden (siehe Fragen 7, 14, 29-30)?</p> <p>Die Rechnung der Zentralregierung ueber den Vollzug des Haushalts?</p> <p>ob der Vollzug des Haushalts gemaess den Beschlussen des Parlaments und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erfolgt?</p> <p>Vermögensrechnungen (siehe Frage 13)?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
35	<p>Stuetzt sich die ORKB bei der Bewertung von Abweichungen zwischen Rechnungsdaten und Daten aus dem Haushaltsplan sowie bei der Beurteilung der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen auf:</p> <p>Berichte von Ministerien usw. (siehe Fragen 15-17)?</p> <p>Berichte der Ministerien ueber die Zielerreichung oder erreichte Ergebnisse (siehe Fragen 10, 17, 18)?</p> <p>Berichte eines internen Kontrollorgans?</p> <p>Eigene Pruefungsergebnisse aus Wirtschaftlichkeitspruefungen)?</p> <p>Sonstiges... (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
36	<p>Setzt die ORKB international anerkannte Standards bei der Pruefung der Rechnung der Zentralregierung ein:</p> <p>INTOSAI-Standards?</p> <p>Sonstige Normen (bitte angeben)</p> <p>Nein</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
37	<p>Sind die Pruefungsverfahren und –methoden der ORKB gesetzlich vorgeschrieben oder schriftlich niedergelegt:</p> <p>Gesetze:(bitte angeben)</p> <p>Interne Vorschriften der ORKB</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
38	<p>Soll die ORKB vor dem Parlament Rechenschaft ablegen ueber die Pruefung der Rechnung der Zentralregierung (ueber den Vollzug des Haushalts)?</p> <p>Ja</p> <p>Sonstiges... (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/>

39	<p>Enthaelt der dem Parlament vorzulegende Pruefungsbericht der ORKB:</p> <p>Die Meinung der ORKB hinsichtlich der Entlastung der Zentralregierung?</p> <p>Die Meinung der ORKB hinsichtlich der Ordnungsmaessigkeit des Haushaltsvollzugs (z.B. nach konkreten Haushaltsposten, haushaltsrechtlichen Bestimmungen usw.)?</p> <p>Empfehlungen der ORKB hinsichtlich der Entscheidung des Parlaments ueber den Vollzug des Haushalts?</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
40	<p>Eroertert das Parlament den Bericht der ORKB offiziell und entscheidet darueber</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Sonstiges... (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/>
41	<p>Wenn ja, dann: wie schnell wird gewoehnlich der Beschluss ueber den Pruefungsbericht der ORKB gefasst:</p> <p>Innerhalb von 3 Monaten nach der Vorlegung des Berichts im Parlament?</p> <p>3-6 Monate nach der Vorlegung im Parlament?</p> <p>6-12 Monate nach der Vorlegung im Parlament</p> <p>Laenger... (bitte angeben)</p>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>