

Haushaltsflexibilität der Exekutive

Ein Merkmal der Haushaltsreformen in vielen OECD-Ländern ist die Lockerung der Input-Kontrollen auf Seiten der zentralen Haushaltsbehörde, um den staatlichen Stellen für die effiziente und effektive Erreichung ihrer Ziele mehr Flexibilität und Autonomie einzuräumen. Bei dieser Maßnahme wird davon ausgegangen, dass die Leitungen der einzelnen staatlichen Stellen am besten platziert sind, um ihre Politik- und Programmziele durchzusetzen (let managers manage – dezentrale Ressourcenverantwortung). Und auch bei einem soliden Prozess der Haushaltsaufstellung können sich nachträglich die ökonomischen Annahmen verändern, die Vorleistungspreise schwanken und veränderte politische Prioritäten eine Reallokation zugewiesener Ressourcen erfordern. Mehr Flexibilität für nachgeordnete Führungsebenen ermöglicht es diesen, die Ausgaben den sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen.

Wenn diese Verfügungsgewalt jedoch uneingeschränkt ist und keiner Kontrolle unterliegt, kann sie die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden. Zu den potenziellen Risiken gehören Möglichkeiten des Machtmissbrauchs durch leitende Staatsbedienstete, erhöhte staatliche Defizite und geringere Effizienz. Zu viel Flexibilität kann auch der Absicht der gesetzgebenden Organe und den Zielen der Mittelbewilligungen zuwiderlaufen, da Ressourcen für die von diesen gesetzten Prioritäten für andere Zwecke abgezweigt werden könnten. Daher schaffen die meisten OECD-Mitgliedsländer ein Gleichgewicht zwischen Top-down-Direktiven und Ergebniskontrolle, mit einem unterschiedlichen Grad an Flexibilität für die Ministerien, wobei allerdings verschiedene Modelle angewendet werden. Auf der Grundlage der Politikprioritäten und mittelfristigen Ausgabenerwägungen setzt die zentrale Haushaltsbehörde die Budgetbeschränkungen für die nachgeordneten Ebenen fest, während den Fachministerien, Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen die Verantwortung für die Allokation und Verwendung dieser Mittel zur Erreichung vorab vereinbarter Programmziele übertragen wird. Mit einer derartigen Freiheit wächst zugleich aber auch der Bedarf an Rechenschaftspflicht und ergebnisorientiertem Management (vgl. den Indikator zur ergebnisorientierten Budgetierung). Hierdurch lassen sich Effizienz und Effektivität im Hinblick auf neue Prioritäten, Rahmenbedingungen und Erkenntnisse steigern. Zugleich erhöht diese Freiheit die Anreize für Politiker, sich stärker auf die Ergebnisse und Wirkungen als allein auf die Inputs zu konzentrieren.

Ein wichtiger Aspekt der Haushaltsflexibilität der Exekutive ist die Verwendung von Pauschalzuweisungen, die der jeweiligen Leitung mehr Flexibilität einräumt, die Mittel zwischen und innerhalb von Programmen so zuzuordnen, wie sie es für richtig hält. Die Mehrzahl der Mitgliedsländer legt im Rahmen dieser Pauschalzuweisungen Obergrenzen für einzelne Bereiche fest, am häufigsten bei den Lohnaufwendungen und Arbeitnehmerentgelten. Desgleichen verleiht eine begrenzte Zahl von Zuweisungen für bestimmte Einzelposten im genehmigten Haushalt der Exekutive mehr Flexibilität. Nur ein Viertel der OECD-Mitgliedsländer weist weniger als 300 Einzelposten auf. Die Mehrzahl der zentralen Haushaltsbehörden in den Mitgliedsländern gestattet den Fachministerien und nachgeordneten Behörden außerdem, nicht genutzte Mittel von einem auf das nächste Jahr zu übertragen, wenn auch mit gewissen Auflagen, wie die Einhaltung von Schwellenwerten, die Beantragung der erforderlichen Zustimmung oder beides. In der Regel ist die Flexibilität bei Investitionsausgaben größer als bei

Sachausgaben, da sich kapitalintensive Projekte häufig über mehrere Jahre erstrecken. Außerdem gestatten es einige Länder der Exekutive, Mittel bereits im Vorgriff auf künftige Bewilligungen auszugeben. Von den sieben Ländern, die von dieser Praxis Gebrauch machen, haben indessen alle für die Haushaltsüberschreitungen im laufenden Finanzjahr einen Schwellenwert festgesetzt. In manchen Fällen hat die Exekutive ferner das Recht, die Ausgaben während des Finanzjahrs ohne Vorabgenehmigung der Legislative zu erhöhen oder zu senken. Diese zusätzliche Flexibilität wird oft in der Erwartung gewährt, dass sie die optimale Verwendung öffentlicher Ressourcen erleichtern und Anreize zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Ausgaben schaffen kann.

Methodik und Definitionen

Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2012 und entstammen den Antworten der Länder auf den OECD Survey of Budgeting Practices and Procedures von 2012. Die Befragten waren vornehmlich hochrangige Haushaltsverantwortliche in den OECD-Ländern. Die Antworten stellen die Selbsteinschätzung der Länder zu den derzeitigen Praktiken und Verfahren dar. Die Daten beziehen sich nur auf die Zentral-/Bundesregierungen, die Haushaltspraxis auf der Ebene der Gliedstaaten/Kommunen ist ausgeklammert.

Literaturhinweise

OECD (2013, erscheint demnächst), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

Anmerkungen zu den Tabellen


4.5: Für Island sind keine Daten verfügbar. In Deutschland können die Fachministerien auf künftige Mittel vorgeifen, sofern der Haushalt des nachfolgenden Finanzjahrs einen Ausgabenposten enthält, der demselben Zweck dient, und die Absicht besteht, die Kassenbestände im laufenden Finanzjahr auszugleichen. Wenn zusätzliche Ausgaben nicht als vorgezogene Ausgaben verbucht werden können, müssen sie wie außerplanmäßige Ausgaben behandelt werden. In Spanien erhalten die Fachministerien keine Pauschalzuweisungen, können aber dennoch innerhalb bestimmter Grenzen Mittel umverteilen. In Finnland, Korea und Slowenien können nur bestimmte Arten von Ausgaben in das folgende Finanzjahr übertragen werden. In Australien erlöschen die jährlichen Zuweisungen am Ende des Finanzjahres nicht und können im Rahmen der zur Verfügung gestellten Mittel bezogen werden, d.h. sie sind generell verfügbar, bis sie vollständig ausgegeben sind, im Einklang mit den Reduzierungsbestimmungen in den jährlichen Bewilligungsgesetzen gesenkt werden oder das gültige Bewilligungsgesetz durch ein anderes Gesetz aufgehoben wird. In den Vereinigten Staaten beziehen sich die Daten nur auf große Ministerien/Fachministerien. In der Türkei können einige Zuweisungen ausnahmsweise in das nächste Jahr übertragen werden, die Höhe wird aber alljährlich im Haushaltsgesetz für den Haushalt der Zentralregierung festgelegt, und die Entscheidungsbefugnis wird dem Finanzministerium übertragen.

Hinweis zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

4.5. Recht der Fachministerien, ungenutzte Mittel zu übertragen und auf künftige Mittel vorzugreifen (2012)

	Zahl der Einzelgrenzen bei Pauschalzuweisungen an Fachministerien	Fähigkeit der Fachministerien, auf künftige Mittel vorzugreifen		Fähigkeit der Fachministerien, ungenutzte Mittel oder Zuweisungen von einem in das nächste Jahr zu übertragen	
		Sachausgaben	Investitionsausgaben	Sachausgaben	Investitionsausgaben
Australien	0	○	○	x	x
Österreich	x (keine Pauschalbeträge)	○	○	●	●
Belgien	2	○	○	○	○
Kanada	2	○	○	■	■
Chile	3 oder mehr	○	○	○	○
Tschech. Rep.	3 oder mehr	○	○	●	●
Dänemark	1	■	○	●	●
Estland	1	○	○	■	●
Finnland	0	○	○	●	●
Frankreich	0	○	○	■	■
Deutschland	x (keine Pauschalbeträge)	■	■	○	○
Griechenland	3 oder mehr	○	○	○	○
Ungarn	1	○	■	●	●
Irland	0	○	○	○	■
Israel	3 oder mehr	○	○	●	●
Italien	1	○	■	○	■
Japan	0	○	○	●	●
Korea	3 oder mehr	○	○	●	●
Luxemburg	1	○	■	○	●
Mexiko	3 oder mehr	○	○	○	○
Niederlande	0	○	○	■	■
Neuseeland	0	■	■	■	■
Norwegen	0	○	○	■	■
Polen	0	○	○	○	○
Portugal	1	○	○	●	●
Slowak. Rep.	2	○	○	○	●
Slowenien	1	○	○	●	●
Spanien	x (keine Pauschalbeträge)	○	○	■	■
Schweden	0	■	■	■	■
Schweiz	0	○	○	●	●
Türkei	x (keine Pauschalbeträge)	○	○	○	○
Ver. Königreich	x (keine Pauschalbeträge)	○	○	■	■
Ver. Staaten	3 oder mehr	○	○	■	■
Russ. Föderation	3 oder mehr	■	■	■	●
OECD insgesamt					
● Ja, ohne Schwellenwert		0	0	11	14
■ Ja, bis zu einem gewissen Schwellenwert		4	6	10	11
○ Nein, nicht zulässig		29	27	11	7

Quelle: 2012 OECD Survey on Budgeting Practices and Procedures.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932943438>



From:
Government at a Glance 2013

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

Please cite this chapter as:

OECD (2014), "Haushaltsflexibilität der Exekutive", in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264209541-28-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.