

Entwicklungen in der öffentlichen Finanzkontrolle und den geprüften Risiken

Vortrag von Chris Westwood

Einführung – Die Arbeit der Audit Commission

Die Arbeit der Audit Commission deckt im Wesentlichen drei Bereiche ab:

- Finanzkontrolle, um sowohl die Buchführung als auch die Wirtschaftlichkeit der geprüften Einrichtungen zu beurteilen.
- Datenabgleich, um die Kommunalbehörden mit Hilfe eines Abgleichs von Daten aus verschiedenen Systemen vor Betrug zu schützen.
- Forschung und Studien. Jedes Jahr führt die Commission eine Reihe von Studien über soziale Probleme im öffentlichen Sektor durch.

Beim Vortrag für den Kongress konzentriere ich mich auf die beiden Aspekte „Finanzkontrolle und Forschung“ und „Auswirkungen der Konjunkturlage“. Dabei kommt sowohl die Perspektive der von der Audit Commission geprüften Organisationen als auch diejenige der Prüfer zur Sprache.

Der öffentliche Sektor im Kontext

Die englische Wirtschaft hat erhebliche finanzielle Einbußen erlitten, wodurch auch der Druck auf öffentliche Einrichtungen steigt, die Kosten zu senken. In England werden die Kommunalbehörden durch staatliche Zuschüsse und lokale Steuern finanziert. Einfach ausgedrückt bedeutet eine Ausgabenreduzierung der Kommunalverwaltungen eine geringere Belastung der Steuerzahler und geringere Forderungen an den Staat.

Der Druck, in der kommunalen Verwaltung effizienter zu arbeiten, kommt sowohl von Innen als auch von der Zentralregierung. Zusätzlich zu diesem Druck hat die Regierung bereits angedeutet, dass ein in wenigen Tagen vorgestellter Ausgabenbericht den Sparzwang noch erhöhen wird.

Ein Punkt ist dabei, dass die globale Rezession in zahlreichen Märkten auf der ganzen Welt für Instabilität gesorgt hat. Für kommunale Gebietskörperschaften, die Geld in ausländische Banken investiert haben, sind dadurch Risiken entstanden. Diesen Aspekt werde ich später erläutern.

Dieser und andere Faktoren sorgen dafür, dass die Kommunalverwaltungen zu einer strikten Kostenkontrolle gezwungen sind; sie müssen ihre Dienstleistungen in effizienter Weise bereitstellen und generell für Wirtschaftlichkeit sorgen.

Da unsere Einkünfte aus Gebühren stammen, die den Kommunalverwaltungen auferlegt werden, wird dieser Druck auch an die Rechnungsprüfer weitergegeben.

Effizienz als Herausforderung für Kommunalverwaltungen

Für kommunale Verwaltungen stellt Effizienz im Moment eine sehr große Herausforderung dar.

Mehr Effizienz ist schon unter normalen Bedingungen schwer zu erreichen, in Zeiten der Rezession kommen jedoch noch weitere Druckfaktoren hinzu:

- Ausgabenwachstum aufgrund zunehmender Inanspruchnahme von öffentlichen Diensten.

- Geringere Einnahmen der Dienste – die Einnahmen der Kommunalverwaltungen, etwa durch Erschließung oder Freizeit, gehen häufig zurück.
- Die Option, die Lücke durch die Erhöhung lokaler Steuern zu schließen, wird in der Regel durch die Zentralregierung beschränkt.

Das Zusammentreffen all dieser Faktoren schafft für die Kommunalverwaltungen derzeit eine sehr schwierige Situation.

Hierzu fanden zuletzt einige Untersuchungen statt. Die Antworten der Kommunalverwaltungen deuten darauf hin, dass sie und ihre Dienste von der Rezession in vielerlei Hinsicht betroffen sind.

1. Die meisten Kommunalverwaltungen sehen in erster Linie die gewerbliche wie private Erschließung und Bautätigkeit beeinträchtigt. Dies bedeutet für sie einen Einnahmerückgang.
2. Weniger Geld im Wirtschaftskreislauf und mehr Arbeitslose bedeuten wiederum einen größeren Druck auf Sozialleistungen, die von den Kommunalverwaltungen finanziert werden.
3. Immer mehr Menschen werden den Kommunalverwaltungen Steuern und Mieten schulden.
4. Vermutlich wird auch die Zahl der Obdachlosen und damit Hilfsbedürftigen ansteigen.
5. Es dürfte zu einer Verlagerung von Pflegeleistungen und Bildung aus dem privaten Sektor in den öffentlichen kommen, was die Ansprüche an diesen weiter erhöht.

Diese Entwicklungen sind in den Kommunalverwaltungen bereits jetzt zu beobachten. Auch in unserer Tätigkeit als Finanzkontrolleure spüren wir diese Veränderungen. Dies werde ich im Folgenden beschreiben.

Auswirkungen auf die Tätigkeit der Finanzkontrolleure

Prüfung der Rechnungsführung

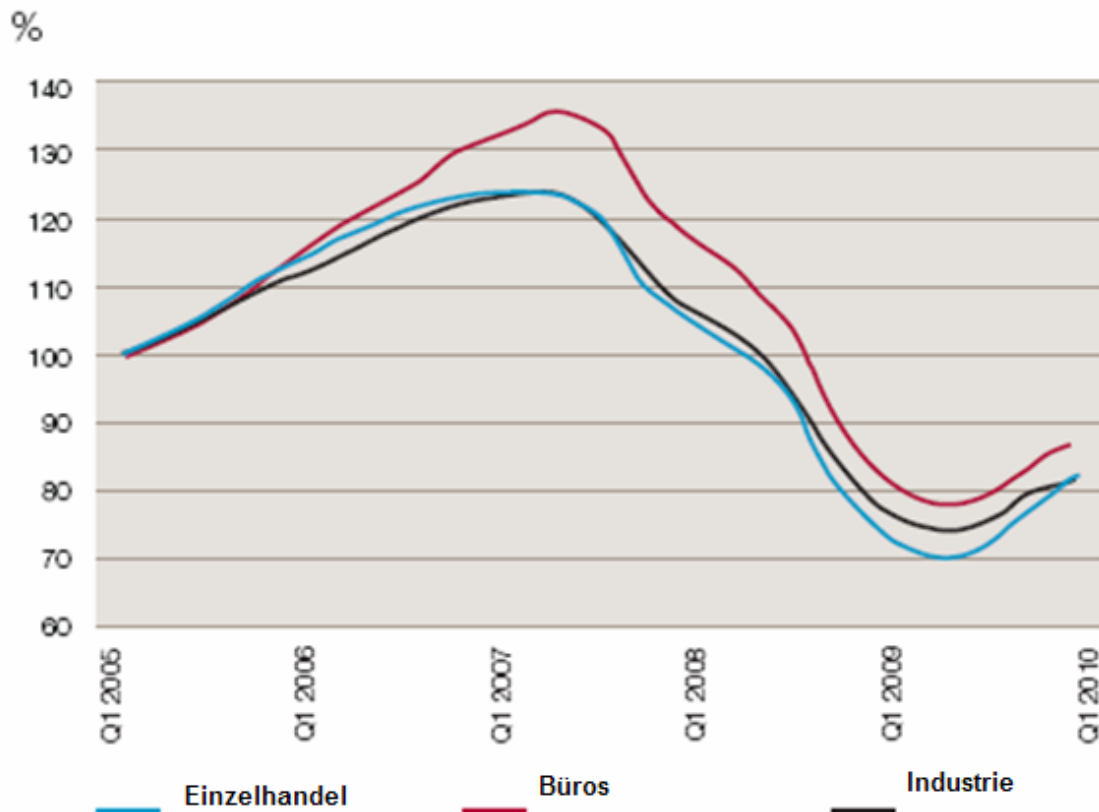
Die konjunkturelle Lage und einige der oben beschriebenen Veränderungen wirken sich auf die Prüfung der Rechnungsführung aus. Dazu gehören die Wertminderung von Anlagevermögen und Investitionen.

i) Wertminderung

Kommunale Gebietskörperschaften besitzen in der Regel ein erhebliches Grundvermögen, das in ihren Bilanzen als Anlagevermögen aufgeführt ist. Dieses Vermögen muss geprüft werden, in früheren Jahren eine eher einfache Aufgabe. Die Finanzkontrolleure stellen den Anfangswert fest und überprüfen die Berechnung der Abschreibung, mit der der Endwert ermittelt wird. Von Zeit zu Zeit findet eine Neubewertung statt. Dies erfolgt unabhängig; die Audit Commission setzt eigene Gutachter ein, um die Annahmen zu überprüfen.

Im aktuellen Konjunkturmilieu ist der Markt jedoch sehr volatil, wodurch die Prüfung stark erschwert wird. Grund- und Immobilienpreise gehen zurück, was sich in den Bilanzen als dauerhafte Wertminderung widerspiegeln muss. Diese Aufgabe stellt für die Prüfer eine Herausforderung dar.

Landesweite Preisentwicklung bei Renditeobjekten (IPD)



Diese Grafik verdeutlicht die Entwicklung von Gebäudepreisen seit 2005 (IPD = Datenbank für Renditeobjekte).

Wie zu erkennen, war die Aufgabe für die Prüfer bis zum Jahr 2007 recht unkompliziert. Die in den Bilanzen festgehaltenen Immobilienwerte stiegen stetig. Bei der Prüfung des Anlagevermögens verifizierten die Rechnungsprüfer also die Annahmen der Kommunalverwaltungen, was die Preissteigerungen anging, anhand eines unabhängigen Index.

Zwischen 2007 und 2009 gingen die Immobilienpreise jedoch zurück, weshalb die Kommunalverwaltungen den Immobilienwert dauerhaft herabsetzen mussten. Der Rechnungsprüfer muss also in einer Reihe von Verfahren sicherstellen, dass die angenommenen Werte angemessen sind. Je nach Fall kann die Ermittlung der Kapitalwerte sehr aufwendig sein.

2009 setzte dann eine erneute Trendwende ein, Anfang 2010 kam es wieder zu einem Anstieg der Indikatoren. Das bedeutet, dass eventuell eine weitere Neubewertung erforderlich ist und die Kommunalverwaltungen ihre frühere Wertminderung rückgängig machen müssen.

Daher ist dieser Bereich mit seinen immens großen Zahlen sehr komplex, aufwendig und fehleranfällig geworden.

Fallstudie

Ein Kommunalrat besitzt laut einer Schätzung von 2007 Sozialwohnungen im Wert von £700 Mio. Bei einer jährlichen Abschreibung von ca. £11 Mio. würde am Jahresende 2010 ein Saldo von £667 Mio. verbleiben.

Bei einer Ermittlung der Wertminderung stellt die Kommunalbehörde jedoch fest, dass der Vermögenswert im Zeitraum 2008/09 um £82 Millionen geschrumpft ist. Für den Finanzkontrolleur ist dies eine erhebliche Summe, die er prüfen muss, denn ein falscher Betrag würde bedeuten, dass die Angaben in den Büchern eventuell vollkommen unzutreffend sind. Da Bereiche wie Wertminderungen so komplex sind und die einzelnen Vermögensklassen unterschiedlich bemessen werden, zieht die Audit Commission für solche Schätzungen eigene unabhängige Spezialisten heran.

Der Rechnungsprüfer geht dann so vor, dass er zunächst die Meinung und Annahmen der Kommunalverwaltung prüft und dann die Meinung des eigenen Sachverständigen zum Vergleich heranzieht, unter Verwendung der Indikatoren aus der obigen Grafik.

In solchen Situationen fällt das Urteil der Sachverständigen häufig unterschiedlich aus; daher muss der Prüfer sich gut überlegen, ob er den Annahmen folgt. Dazu prüfen wir die Annahmen der Kommunalbehörde erst einmal selbst; wenn das Ergebnis nicht mehr als 5% vom angegebenen Betrag abweicht, akzeptieren wir diesen.

ii) Investitionen und Rücklagen

In England können die kommunalen Gebietskörperschaften Liquiditätsüberschüsse investieren. Bei der Kassenführung muss durch bestimmte Kriterien sichergestellt werden, dass keine öffentlichen Gelder in Risikoanlagen investiert werden. Häufig erlauben diese Kriterien es den Kommunalverwaltungen, in ausländische Banken zu investieren.

2008/09, als die isländischen Banken ins Taumeln gerieten, urteilte die Audit Commission, dass einige Kommunalbehörden zu viel Risiko eingegangen waren.

Als die Banken kollabierten, hatten 127 Kommunalverwaltungen Kapital in Island angelegt, das nun gefährdet war, insgesamt £954 Millionen.

In 30 Fällen machten die Anlagen mehr als 5% der Gesamtausgaben aus. Die Beträge waren teilweise sehr hoch, und in einem Fall erreichte die Summe 26% der jährlichen Ausgaben und überstieg die vorhandenen Rücklagen um ein Dreifaches. Einen derart hohen Verlust konnte sich natürlich keine Kommunalverwaltung leisten.

Nach Abschluss der Nachforschungen kamen wir zu dem Schluss, dass das Risiko in vielen Fällen zu vermeiden gewesen wäre, und zwar durch eine bessere Marktanalyse, eine bessere Risikobewertung und auch eine Verteilung des Kapitals auf mehrere Institute. Wir verfassten einen kritischen nationalen Bericht und kritisierten auch die einzelnen Körperschaften.

iii) Sonstige Bereiche

1. Uneinbringliche Forderungen – die konjunkturelle Lage hat häufiger uneinbringliche Forderungen zur Folge, was mitunter eine intensivere Finanzkontrolle erfordert.
2. Vertragshaftung – es kommt zu Situationen, in denen die Kommunalverwaltungen mit Unternehmen, die aufgrund der Wirtschaftslage in Konkurs gehen, vertragliche

Vereinbarungen haben. Dies kann unerfüllte Verträge und somit weitere Probleme, die der Finanzprüfer berücksichtigen muss, zur Folge haben.

Wirtschaftlichkeitsprüfung

In England geben wir für sämtliche lokale Verwaltungen eine Einschätzung der Wirtschaftlichkeit ab; im aktuellen Jahr lag der Schwerpunkt auf zentralen Aspekten wie Finanzplanung, Anlagenwirtschaft und Budgetkontrolle, die vom Finanzprüfer zu beurteilen sind. In der gegenwärtigen konjunkturellen Lage ist es von großer Bedeutung, diese Aspekte vor dem Hintergrund von Finanzdruck und Effizienz zu sehen und dabei aufzuzeigen, wo die Standards nicht erfüllt werden.

Ein Bereich, den wir bereits früher regelmäßig beurteilt haben, sind die öffentlichen Aufträge.

Wie bereits ausgeführt, gibt es derzeit ein umfassendes Programm zur Effizienzsteigerung, was auch die Vergabepolitik für Güter und Dienstleistungen umfasst.

Die lokalen Räte stellen eigenständige, unterschiedlich große Rechtseinheiten dar, die von gewählten Mitgliedern geführt werden und bestimmte Gemeindegebiete abdecken. In der Vergangenheit gab es unter den Räten eine gewisse Tendenz, sehr unabhängig voneinander zu arbeiten.

Eine Zusammenarbeit dieser Behörden sollte eigentlich naheliegen – häufig sprechen aber politische Gründe dagegen.

Diese Vorbehalte schwinden in der aktuellen wirtschaftlichen Lage allerdings zusehends. Wir sehen immer mehr Bereiche, in denen Kommunalverwaltungen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen zusammenarbeiten, um effizienter zu sein. Einigen Verwaltungen ist klargeworden, dass sie alleine nicht mehr weiterkommen.

Ein gutes Beispiel sind unterstützende Bereiche wie Personalwesen, Finanzwesen und andere Verwaltungsfunktionen.

Hier können sich lokale Verwaltungen zusammenschließen, um diese Dienste gemeinsam bereitzustellen. Allerdings müssen klare Vereinbarungen hinsichtlich Führungspolitik, Riskomanagement u. ä. getroffen werden. Häufig unterliegt die Verwaltung der Dienste einer dritten Einrichtung oder einem gemeinsam gebildeten Gremium.

Selbstverständlich ist auch für ein solches Gremium eine öffentliche Finanzprüfung durch die Audit Commission erforderlich. Während eigentlich größere Effizienz angestrebt wird, laufen also zunächst höhere Kosten für die zusätzliche Finanzprüfung auf.

Nachvollziehbar, dass es frustrierend wirken kann, wenn der finanzielle Erfolg auf sich warten lässt. Sobald dann die Systeme und die Finanzkontrolle erst einmal eingerichtet sind, dürften sich aber bald Effizienzgewinne in Betrieb und Kontrolle einstellen.

Forschung und Studien.

Eine zentrale Aufgabe der Audit Commission ist die Forschung, wo jedes Jahr zahlreiche Untersuchungen bezüglich sozialer Probleme stattfinden.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen finden Sie auf der Website der Audit Commission. Zuletzt standen vor allem Aspekte rund um die Wirtschaftslage und das Programm zur Effizienzsteigerung auf der Tagesordnung.

Eine Auswahl der durchgeführten Untersuchungen:

1. Eine Analyse gemeinschaftlich durchgeführter öffentlicher Auftragsvergabe, durchgeführt mit dem staatlichen Rechnungsprüfungsamt.
2. „Under pressure“ – eine Untersuchung des Drucks auf lokale Verwaltungen im aktuellen Konjunkturmilieu, wo allein schon aufgrund der höheren Lebenserwartung die Ansprüche an die Sozialsysteme steigen.
3. „Valuable lessons“ – eine Untersuchung zur Effizienz in Schulen.

Andere Studien beschäftigten sich direkt mit den Folgen der Rezession:

1. „Risk and return“ – eine Untersuchung der bereits oben genannten Investitionen in Anlagen isländischer Banken.
2. „When it comes to the crunch“ – die Auswirkungen der Rezession auf die Lokalverwaltungen.
3. „Surviving the crunch“ – wie wirkt sich die Rezession auf die kommunalen Finanzen aus?

Veränderungen in der öffentlichen Finanzkontrolle

Der Schluss meiner Ausführungen gilt den Veränderungen, die die jüngsten Ereignisse in der Audit Commission hervorrufen.

Das Programm zur Effizienzsteigerung legt an die lokalen Verwaltungen und ihre Arbeitsweisen hohe Ansprüche.

In allen Tätigkeitsfeldern muss deshalb die Effizienz erhöht werden; da die Audit Commission für ihre Finanzkontrollen Gebühren in Rechnung stellt, werden auch diese Kontrollen kritischer beäugt.

Als Reaktion auf das Programm zur Effizienzsteigerung und als einen Versuch, die Gebührenlast zu senken, haben wir unsere Wirtschaftlichkeitsprüfung ab 2010/11 angepasst.

Bislang haben wir die Wirtschaftlichkeit anhand einer Reihe von Kriterien beurteilt:

- Finanzverwaltung
- Personalplanung
- Anlagenwirtschaft
- Vergabe öffentlicher Aufträge
- Nutzung natürlicher Ressourcen

Zukünftig werden wir bezüglich der Wirtschaftlichkeit die folgende Frage stellen:

1. Wie stellt eine Einrichtung generell sicher, dass sie wirtschaftlich arbeitet? Wir werden der Frage nachgehen, wie die Institutionen Prioritäten setzen, wie sie Informationen zur Transparenz und Entscheidungsfindung einsetzen und welche Effizienzen und Einsparungen erzielt werden. Neben diesen zentralen Aufgaben jeder Institution werden wir auch die folgenden Aspekte untersuchen:
2. Finanzverwaltung und -flexibilität. Dies ist insbesondere in der aktuellen Situation von Bedeutung und folgt einer ähnlichen Logik wie das Going-Concern-Prinzip, also dem Grundsatz der Unternehmensfortführung.

Dabei wird eine Methodik entwickelt, die im Sommer 2011 erste Ergebnisse liefern soll. Diese Ergebnisse werden veröffentlicht, da es im zentralen Interesse lokaler Steuerzahler liegt, zu erfahren, ob ihre Kommunalverwaltung wirtschaftlich arbeitet und finanziell stabil ist.

Neben solchen Detailänderungen gibt es auch in der öffentlichen Finanzprüfung erhebliche generelle Veränderungen.

Im August kündigte die Zentralregierung eine Initiative für mehr Wettbewerb in der öffentlichen Finanzkontrolle an, um dadurch Kostensenkungen zu erzielen. Dies bedeutet, dass die Audit Commission in ihrer aktuellen Form Ende 2012 abgeschafft wird und die gesamte öffentliche Finanzkontrolle durch private Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in einem Wettbewerbsumfeld erfolgt. Ein Teil der derzeitigen Audit Commission könnte seine Arbeit dann eventuell in anderer Form fortführen; in den nächsten Monaten werden wir uns insbesondere dieser Frage widmen.

Fazit

Durch die derzeitige konjunkturelle Lage ändert sich die Funktionsweise lokaler Verwaltungen, was auch Auswirkungen auf die Finanzkontrolle hat, sowohl in Bezug auf ihre Arbeitsweise als auch auf das System der öffentlichen Finanzkontrolle generell.

Finanzprüfer werden stets unabhängig sein; wir arbeiten auf gemeinsame Rahmenbedingungen hin. Im aktuellen Umfeld hat sich geändert, WAS Gegenstand unserer Prüfungen ist.

Die jüngste Regierungsinitiative allerdings wird, ohne die Unabhängigkeit einzuschränken, sich darauf auswirken, WIE der öffentliche Sektor geprüft wird und WER diese Aufgabe übernimmt.