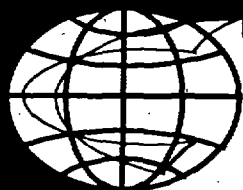


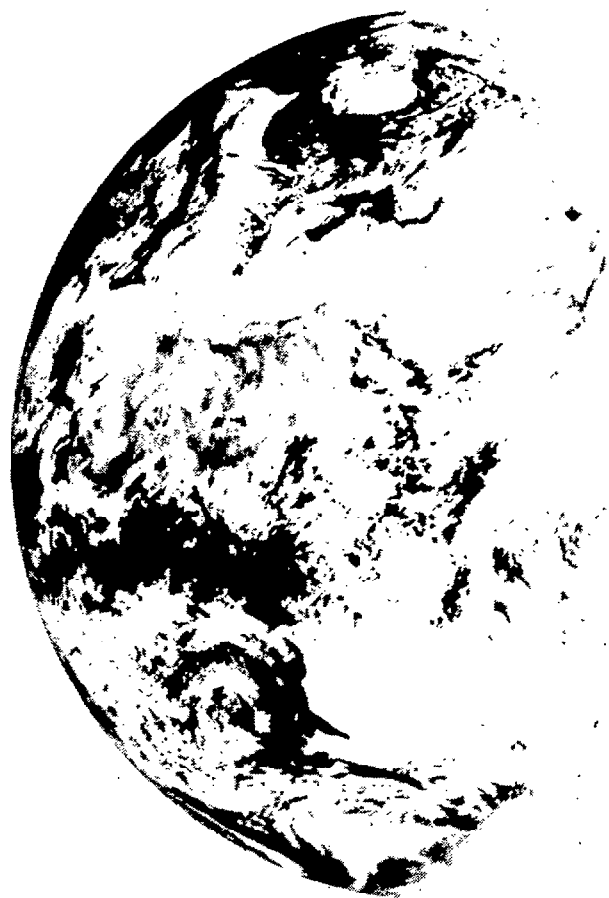


150971



Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle

Viertejahresheft • Juli 1992





Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle

Vierteljahresheft • Juli 1992
Jahrgang 19, Nr. 3

© 1992 International Journal of Government Auditing, Inc.

Die *Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle* wird vierteljährlich (im Januar, April, Juli und Oktober) im Auftrag der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) herausgegeben und erscheint in Arabisch, Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch. Sie ist das offizielle Organ der INTOSAI und soll mithelfen, Verfahren und Methoden der staatlichen Finanzkontrolle zu fördern. Die in ihr enthaltenen Stellungnahmen und Meinungen entsprechen den persönlichen Ansichten der Redakteure bzw. der Verfasser der einzelnen Beiträge, müssen sich aber nicht immer mit der offiziellen Meinung der Organisation decken.

Artikel, Fachbeiträge und sonstige Mitteilungen werden an die Redaktion (editorial offices, c/o US General Accounting Office, Room 7806, 441 G Street, NW, Washington D.C. 20548 USA) erbeten (Fernsprechanruf: 202-275-4707, Telefax: 202-275-4021).

Da diese *Zeitschrift* vor allem in den weniger entwickelten Ländern auch als Lehrmittel dient, finden vornehmlich praxisorientierte Beiträge über die Rechnungsprüfung im öffentlichen Bereich Berücksichtigung. Dazu gehören beispielsweise Fallstudien, Vorstellungen über neue Prüfungsmethoden oder detaillierte Darlegungen über Schulungsprogramme für Rechnungsprüfer. Auf überwiegend theoretisch orientierte Beiträge wird bewußt verzichtet.

Die *Zeitschrift* wird weltweit an die Leiter derjenigen Obersten Rechnungskontrollbehörden verteilt, die in der INTOSAI mitarbeiten. Sonstige Interessenten können sie für jährlich US \$ 5.00 abonnieren. Der Zahlungs- und Schriftverkehr für alle Ausgaben ist an die Geschäftsleitung (Administration Office) der *Zeitschrift* zu richten — P.O. Box 50009, Washington, D.C. 20004, USA.

Alle in dieser *Zeitschrift* erscheinenden Beiträge werden im Sachregister des vom American Institute of Certified Public Accountants herausgegebenen *Accountants' Index* und in den *Management Contents* bibliographisch erfaßt. Bestimmte Beiträge werden auszugswise auch durch die Anbar Management Services in Wembley, England, sowie von der University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan, USA, veröffentlicht.

Inhalt

- | | |
|----|---------------------------------------|
| 1 | Leitartikel |
| 2 | Kurzmitteilungen |
| 4 | Privatisierung |
| 6 | Finanzkontrolle und Evaluation |
| 9 | Strategischer EDV-Prüfungsplan |
| 12 | Prüfung der Privatisierung |
| 14 | Internationales Konsortium |
| 15 | Länderprofil - Tonga |
| 17 | Neuerscheinungen |
| 19 | INTOSAI Intern |

Redaktionsbeirat

Franz Fiedler, Präsident, Rechnungshof, Österreich
L. Denis Desautels, Auditor General, Kanada
Hassine Cherif, Erster Präsident, Rechnungshof, Tunesien
Charles A. Bowsher, Comptroller General, Vereinigte Staaten
Jose Ramon Medina, Contralor General, Venezuela

Präsident der IZSF

Peter V. Aliferis (USA)

Chefredakteur

Donald R. Drach (USA)

Redakteurin

Linda L. Weeks (USA)

Redaktionelle Mitarbeiter / Außenredakteure

Hubert Weber (INTOSAI-Österreich)
Mark Hill (Kanada)
Egbert Kaltenbach (Bundesrepublik Deutschland)
Hisashi Okada (ASOSAI-Japan)
Luseane Sikalu (SPASAI-Tonga)
Sharma Ottley (CAROSAI-Trinidad und Tobago)
Abderrazak Smaoui (Tunesien)
Diane Reinke (USA)
Susana Gimón de Nevett (Venezuela)

Verwaltung

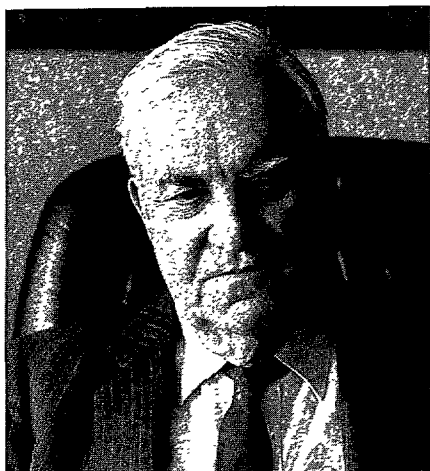
Sebrina Chase (USA)

Mitglieder des Präsidiums der INTOSAI

Heinz Günter Zavelberg, Präsident des Bundesrechnungshofes der Bundesrepublik Deutschland, Vorsitzender des Präsidiums der INTOSAI
John C. Taylor, Auditor General, Australien, Erster stellvertretender Vorsitzender des Präsidiums der INTOSAI
Charles A. Bowsher, Comptroller General, Vereinigte Staaten, Zweiter stellvertretender Vorsitzender des Präsidiums der INTOSAI
Franz Fiedler, Präsident des Rechnungshofes, Republik Österreich, Generalsekretär
Samuel Hidalgo, Contralor General, Republik Costa Rica
Tapio Leskinen, Auditor General, Finnland
Istvan Hagelmayer, Präsident, Staatsrechnungshof, Ungarn
M. Jusuf, Chairman des Supreme Audit Board, Indonesien
David G. Njoroge, Controller und Auditor General, Kenia
Maria Herminia Drago, Contralora General, Republik Peru
Eufemio Domingo, Chairman der Commission on Audit, Republik der Philippinen
M. Sulieman Abdalla Haggat, Auditor General, Sudan
Jocelyn Thompson, Auditor General, Trinidad und Tobago
Hassine Cherif, Erster Präsident, Rechnungshof, Tunesien

Mit den besten Wünschen

Von Dr. Tassilo Broesigke, Generalsekretär der INTOSAI (1980–1992)



Dr. Tassilo Broesigke

Mit 30. Juni 1992 läuft meine Amtsperiode als Präsident des österreichischen Rechnungshofes ab und damit auch meine Tätigkeit als Generalsekretär der INTOSAI.

Daher möchte ich mich von den Mitgliedern der INTOSAI verabschieden. Ich war nun 12 Jahre Generalsekretär dieser Institution und habe in dieser Zeit eine lange und beachtliche Entwicklung mitgemacht, die auch ein sehr kritischer Rechnungsprüfer nur positiv beurteilen kann.

In dieser Zeit konnten wir eine stets wachsende Teilnahme an den Kongressen der INTOSAI registrieren, wichtige Grundlagen in Form von Standards wurden geschaffen bzw. zur Beschlußfassung auf dem kommenden Kongreß vorbereitet. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen wurden Ausbildungseminare veranstaltet und es kam zur Gründung von Regionalorganisationen, die stets wachsende Bedeutung haben. Die Zeitschrift von INTOSAI erscheint regelmäßig in den fünf INTOSAI-Sprachen und es gelang der Redaktion, alle Schwierigkeiten technischer und sprachlicher Natur zu überwinden. Beim kommenden Kongreß in Washington im Oktober dieses Jahres soll außerdem eine neue Satzung von INTOSAI beschlossen werden.

So können wir feststellen, daß unsere Institution, die zum Zwecke des gegenseitigen Erfahrungsaustausches geschaffen wurde, diesem Ziel in immer höherem Maße dient und damit einen Beitrag zur Völkerverständigung, aber auch zur Hilfe für schwächere Staaten leistet.

Natürlich kann man nie behaupten, es sei alles wunderbar und wir müssen ständig an Verbesserungen arbeiten. Gewaltige Aufgaben stehen bevor. Nicht nur in den unterentwickelten Ländern ist die Rechnungskontrolle ein besonderes Anliegen, sondern es geht auch um den Aufbau einer modernen Rechnungskontrolle in den Ländern des Ostens, die sich von der kommunistischen Doktrin gelöst haben. Ständige Verbesserung des Rechnungs- und Kontrollwesens ist eine dauernde Aufgabe. Die Überwindung der Sprachbarrieren und die Standardisierung der Fachausdrücke können wertvolle Dienste leisten.

Natürlich steht mir nicht zu, das, was in diesen 12 Jahren erreicht und geschaffen wurde, als mein Verdienst zu beanspruchen. Ich weiß sehr wohl, daß dies das Ergebnis einer guten Zusammenarbeit in all diesen Jahren gewesen ist. Es freut mich jedoch sagen zu können, daß ich an dieser Entwicklung mitgearbeitet habe. Gerade deshalb, weil diese Zusammenarbeit das wesentliche gewesen ist, möchte ich allen Rechnungskontrollbehörden, die mitgearbeitet und mitgeholfen haben, recht herzlich danken und insbesondere allen jenen Bediensteten von Rechnungskontrollbehörden, durch deren fleißige Arbeit ein gemeinsamer Erfolg erzielt wurde.

Besonders aber gilt mein Dank den Mitgliedern des Präsidiums und den Präsidenten von INTOSAI in diesen Jahren. Sie haben eine große Aufgabe in ausgezeichneter Weise erfüllt.

Wesentlich für den Erfolg erscheint mir, daß INTOSAI sich nie um die innenpolitischen Probleme einzelner Länder noch um Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedstaaten gekümmert hat, sondern immer nur die Aufgabe der Rechnungskontrolle im Auge gehabt hat. So sollte es auch in Zukunft bleiben.

Es bleibt mir nur, meine besten Wünsche auszusprechen für INTOSAI, ihre künftige Entwicklung und ihren Erfolg im Rahmen der internationalen Völkergemeinschaft. ■

Kurzmitteilungen

Bangladesch

Neuer Auditor General

Herr Khondkar Moazzamuddin Hossain wurde zum neuen Comptroller und Auditor General von Bangladesch bestellt. Er trat sein Amt am 7. März 1992 an. Herr Hossain verfügt über Hochschuldiplome in Geschichte und Kultur des Islams der Universität Dhaka.



Hr. Khondkar Moazzamuddin Hossain

Vor Eintritt in die ORKB arbeitete Herr Hossain bereits 30 Jahre im öffentlichen Dienst, wobei er zuletzt als Staatssekretär im Frauenministerium tätig war. Ferner bekleidete er führende Posten als stellvertretender Staatssekretär im Ministerium für Gesundheit und Familienwohl, im Ministerium für Post und Telekommunikation und im Finanzministerium. Im Rahmen seiner Tätigkeit im Finanzministerium war Herr Hossain auch für die Beziehungen mit der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und der Zentralbank verantwortlich. Von 1970 bis 1971 war er stellvertretender Leiter der ORKB.

Barbados

Neuer Auditor General

Am 1. April 1992 wurde Herr E. David Griffith vom Generalgouverneur von Barbados gemäß der Konstitution zum Auditor General der ORKB von Barbados ernannt. Vor Antritt dieses Amtes bekleidete Herr Griffith für die Dauer von 17 Jahren den Posten eines Leiters des Verrechnungswesens, und in dieser Zeit war er verantwortlich für die Verwaltung und Überwachung aller Bargeschäfte des Staates sowie der Rechnungsvorgänge. Davor war er Hauptbuchhalter im Ministerium für Finanzen und Planungswesen, wo er für die Organisation der Betriebsprüfungen für das Ministerium tätig war. Insgesamt war Herr Griffith 36 Jahre im öffentlichen Dienst tätig.



Hr. E. David Griffith

Herr Griffith ist Mitglied des amtlichen Verbandes öffentlicher Wirtschaftsprüfer sowie Angehöriger des Instituts beedeter Wirtschaftsprüfer von Barbados. Herr Griffith tritt die Nachfolge Herrn Lincoln Thomas an, der als Auditor General zu Beginn dieses Jahres in den Ruhestand getreten ist.

Mexiko

Treffen der Leiter der Landesrechnungshöfe

Der nationale mexikanische Verband der Leiter der Landesrechnungshöfe hielt vom 20. bis 22. Mai 1992 in Monterrey zum sechsten Mal seinen alle zwei Jahre stattfindenden Kongreß ab. Die 31 Delegierten vertraten die 31 Provinzen Mexikos. Themen der Veranstaltungen waren die Finanzkontrolle des staatlichen und kommunalen Rechnungswesens, eine umfassende weitergehende Finanzkontrolle sowie die Kontrolle von Investitionsprojekten, die sowohl mit Bundes- als auch mit Landesmitteln finanziert werden.

Die Eröffnungszeremonie des Kongresses wurde durch die Anwesenheit des Präsidenten von Mexiko, Herrn Salinas de Gortari, beehrt. Er war begleitet vom Gouverneur des Staates Nuevo Leon, Herrn Socrates Rizzo und vom Contador Mayor de Hacienda von Mexiko, Herrn Javier Castillo Ayala. Die Ausführungen der oben genannten Gäste konzentrierten sich auf die bereits erfolgten Anstrengungen auf allen Ebenen der Verwaltung, die Aufgaben der ORKB zu unterstützen, und zwar als Grundsatzkomponente innerhalb der weitgefächerten Verwaltungsreformen, die unter der derzeitigen Regierung durchgeführt werden.

Der Kongreß diente auch als Forum, um die Gründung des Landesrechnungshofes der Provinz Nuevo Leon, der einzigen Provinz Mexikos, die bisher keine derartige Institution hatte, zu feiern.

Norwegen

Jahresbericht an das Parlament

Die ORKB Norwegens prüfte den Staatshaushalt 1990, der die gemeinsame Verwaltung der öffentlichen Mittel der Regierung und der Ministerien um-

faßt, wobei auch die Überwachung der Finanzverfügungen der untergeordneten Institutionen eingeschlossen war. In der Mehrzahl der Prüfungsfälle im Verantwortungsbereich der Ministerien deckte die ORKB Handlungen auf, die mit den anwendbaren Gesetzen nicht in Einklang standen und wo es sich um so hohe Beträge handelte, daß eine Weiterleitung zur Behandlung im Parlament gerechtfertigt ist.

Einige der Punkte sind Wiederholungen vorangegangener Jahre in jenen Bereichen, in denen die Verwaltung nicht ausreichend verbessert wurde. Dies bezog sich speziell auf die Streitkräfte, wo Anschaffungen nicht gemäß der Richtlinie für das Beschaffungswesen in der Verteidigung getätigt wurden. Diese Richtlinie geht von einem möglichst großen, freien und offenen Wettbewerb aus. Ein Überblick der in den letzten zwei bis drei Jahren angewendeten Praktiken zeigt, daß nicht nach dem Prinzip konkurrenzfähiger Offerte vorgegangen wurde. Die Unterlagen bezüglich der Auswahl der Ankaufmethode und die Auswahl der Lieferanten waren ebenfalls unbefriedigend. Die ORKB überprüfte neuerlich das Beschaffungs-

verfahren, um festzustellen, ob die Beschaffungsrichtlinie eingehalten wurde. Die Ergebnisse dieser Untersuchung liegen klar auf der Hand; große Mängel waren feststellbar, und zwar bezüglich der Einhaltung der Richtlinie und bezüglich der Überwachung des Verteidigungsministeriums.

Vor einigen Jahren begannen die staatlichen Eisenbahnen Norwegens ein spezielles Frachtprojekt für den Transport von und nach Nordnorwegen. Die ORKB warf die Frage der Wirtschaftlichkeit dieses Projekts zu jenem Zeitpunkt auf und ihr Standpunkt wurde nun bestätigt, daß das Projekt große Verluste gebracht hatte. Aufgrund der aus diesem Projekt gewonnenen Erfahrungen erklärte der Vorstand dieses Unternehmens, daß größere Anforderungen an die Überwachung der Verwaltung zu Beginn solcher Projekte gestellt werden müssen und daß eine Verpflichtung bestehen sollte, große Überschreitungen sobald als möglich bekanntzugeben. Der Vorstand erklärte ferner, daß die Verwaltung besonderes Augenmerk auf die Planung, die interne Kontrolle und die Überwachung von Projekten legen sollte.

Deutschland und China

Zwanzig Führungskräfte der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Volksrepublik China trafen am 7. März 1992 zu einem vierwöchigen Seminar in Deutschland ein. In Vorträgen, Arbeitsgruppen und Diskussionsrunden machten sie sich mit den Grundlagen des deutschen Finanzkontrollsystems vertraut. Schwerpunkt des Seminars war die Prüfung der Haushaltsführung der staatlichen Behörden. Im Laufe des Seminars hatten die Teilnehmer, die selbst aus den verschiedensten Gegenden Chinas stammten, Gelegenheit, verschiedene deutsche Länder und Städte kennenzulernen. Das Seminar war Teil eines deutsch-chinesischen Projekts zur Unterstützung der chinesischen Rechnungskontrollbehörde beim Ausbau ihrer Fortbildungsstätte in Nanjing. Es wurde vom Bundesrechnungshof im Auftrag der deutschen Bundesregierung durchgeführt. Das Seminar endete daher auch mit einem Besuch beim Bundesrechnungshof in Frankfurt. Im Herbst 1992 wird ein weiteres deutsch-chinesisches Seminar stattfinden - in Nanjing/China.



Teilnehmer des deutsch-chinesischen Seminars über Finanzkontrolle, das in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Deutschland abgehalten wurde. ■

Privatisierung in Venezuela

Von Herrn Jose Ramon Medina, Contralor General de la República von Venezuela

Die fortschreitende Privatisierung staatlicher Unternehmungen in einigen lateinamerikanischen Staaten ist Teil eines Änderungsprozesses auf der Grundlage der Einführung einer neoliberalen Wirtschaftspolitik. Dies führt dazu, daß die Rolle des Staates im Wirtschaftsleben neu überdacht werden muß und eine Übertragung öffentlichen Vermögens an den Privatsektor erfolgen muß. Natürlich bringt dies umfangreiche Finanztransaktionen mit sich.

Privatisierung ist der gesetz- und verwaltungsmäßige Ablauf der Einführung einer Wirtschaftspolitik, die geprägt ist vom gesamten oder teilweisen Transfer des Eigentums von Unternehmungen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder wegen ihrer geringen Wirtschaftlichkeit für den Staat nicht länger zweckmäßig sind. Sie schließt auch die Einräumung spezieller Wirtschaftsaktivitäten ein, ohne das Eigentum zu übertragen.

Die Planung in den siebziger Jahren war auf die Übernahme einer an Bedeutung wachsenden Rolle des Staates in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gerichtet. Dies wurde als Prozeß einer umfassenden Strukturveränderung zur Legitimierung der Eingriffe des Staates betrachtet.

In Übereinstimmung mit dieser Systematik wurde das Hauptaugenmerk auf eine Beschleunigung der Entwicklung mittels Exportsteigerung, Ersatz der Importe durch einen Aufschwung der Industrialisierung, Modernisierung der Landwirtschaft, internationaler Finanzzusammenarbeit sowie einer wirtschaftlichen Integration, wie sie der lateinamerikanische gemeinsame Markt (ECLA) anstrebt, gelegt.

Dieses Entwicklungsmodell, das hauptsächlich vom ECLA und der Allianz für den Fortschritt sowie der interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB) gefördert wurde, ermutigte zahlreiche lateinamerikanische Länder, die Rolle als Unternehmer zu wagen, und zwar als Gesamt-, Mehrheits- oder Minderheitsaktionäre und gemeinsam mit privatem Kapital. In vielen Fällen wurden diese Regierungen sogar ermutigt, sich in Aktivitäten zu engagieren, die den Grundsätzen einer gut fundierten Wirtschaftspolitik widersprachen, da sie sich auch an Gesellschaften mit finanziellen Schwierigkeiten beteiligten.

Hintergrund

Der Eingriff der Regierung Venezuelas in die Wirtschaft begann in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts als Banken, Fluglinien, das Telefon und Reedereien neben anderen gegründet oder erworben wurden. Aus diesem Grund umfaßt der dezentralisierte Sektor des venezolanischen Staates mehr als 500 Unternehmungen.

In Venezuela stand die Verstaatlichung der Grundstoffindustrien, wie der Erdöl-, Erdgas- und Eisenverarbeitenden Industrie sowie der Eisenbahnen besonders im Vordergrund. Im Fall des Elektrizitätsbereiches und der Schwerindustrie übernahm der Staat die Aufgabe sowohl der Gründung als auch des Betreibers der jeweiligen Gesellschaften.

Mit Ausnahme der Erdölindustrie, der Untergrundbahn von Caracas und einer Reihe von Basisindustrien in der Region Guyana zeichneten sich die staatlichen Unternehmen durch Unwirtschaftlichkeit und niedrige Produktivität aus, die zu Subventionen, Steuererleichterungen, Kapitalzuschüssen und Anreizprämien führten. Dies zwang den Staat dazu, seine Rolle in der Wirtschaft zu überdenken und seine Teilnahme am öffentlichen und privaten Sektor zu begrenzen.

Im Jahre 1948 wurde die Präsidialkommission für Staatsreformen (COPRE) gegründet, und sie definierte die Rolle des venezolanischen Staates im Rahmen einer neuen Wirtschaftsstrategie, die ebenfalls eine Politik der „Rationalisierung der Rolle des Staates bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen“ umfaßte. Eine dieser Maßnahmen ist die Privatisierung.

Grundlagen der Privatisierung

COPRE förderte die Privatisierung, aber die Durchführung war einem venezolanischen Investitionsfonds überantwortet. Eine Kommission wurde gegründet, die die Staatspolitik festlegte, um öffentliches Vermögen und staatliche Unternehmen auf den privaten Sektor übergehen zu lassen, und zwar mit einer Beteiligung des privaten und sozialen Bereichs.

Der Privatisierungsplan berücksichtigte folgende Punkte: Fehler in der Verwaltung, ständige öffentliche Subventionen, unkontrollierte Schulden, Unwirtschaftlichkeit, Personalüberschuß sowie verwaltungstechnische Mängel.

Die Ziele dieses Planes sind darauf gerichtet, die Wirtschaft leistungsfähiger und dynamischer zu gestalten sowie die Staatsaktivitäten wirksamer und selektiver werden zu lassen. Zu diesem Zweck muß die Rolle des Staates neu festgelegt werden, Wirtschaftlichkeit und Produktivität angehoben werden, die Qualität der Güter und der Dienstleistungen verbessert werden, der finanzielle Druck gemildert sowie Kapital durch Privatinvestitionen im großen Maße verfügbar gemacht werden.

Überlegungen bezüglich der Privatisierung von Gesellschaften ziehen politische Leistungsfähigkeit, den Wert des

Geschäfts, die wirtschaftliche Durchführbarkeit und die Rechtsstellung nach sich. Die Richtlinien für die Privatisierung sehen einen flexiblen und durchschaubaren Ablauf vor, unter Einhaltung des Ziels einer Beteiligung und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorteile des Staates. Dieser Prozeß sieht die Mitarbeit von Beratungsfirmen vor sowie eine Abwicklung auf internationaler Ebene und unter Anwendung öffentlicher Ausschreibungen.

Die Formen der Privatisierungen sind a) die Übertragung des Eigentums: Gesamter oder teilweiser Verkauf des Vermögens oder der Aktien sowie eine Konvertierung der Schuld in Investitionen, und b) ohne Übertragung des Eigentums: Fremdvergabe der Verwaltungsaufgaben, Einräumung von Konzessionen und Lizenzen, Beseitigung von Monopolen, Auflösung von Gesellschaften sowie eine Senkung der Aktionärbeteiligungen.

Interne Kontrolle der Privatisierung

Das Grundgesetz über die Privatisierung wird derzeit vom Kongreß behandelt und fordert interne und externe Kontrollsysteme für die Privatisierung.

Ein System für die interne Kontrolle der Privatisierung würde die Festlegung klarer und genauer Ziele, eines Systems zur Erfassung und zur Kontrolle der Aktivitäten, von Parametern und Kriterien für die Bestimmung der Verkaufspreise, von Wechselkursen, Zahlungsmodalitäten, Übergabefristen sowie Richtlinien und Verfahrensregeln, um den Ablauf zu vereinheitlichen, erfordern.

Das System sollte die Überarbeitung der Jahresabschlüsse, der Steuerveranlagungen, der Expertenempfehlungen im Hinblick auf einen angemessenen Verkaufspreis, die Überprüfung der Ausschreibungen und Konditionen, der Folgeverfahren, der pressemäßigen Aufarbeitung sowie der Dokumentation der entsprechenden Aktivitäten beinhalten.

Externe Kontrolle der Privatisierung

Die Mitarbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) würde sich in Form einer Prüfung nach erfolgter Privatisierung ergeben und würde eine Nachprüfung dahingehend beinhalten, daß die Transaktionen im vorhinein entsprechend - unter Bedachtnahme auf die gesetzlichen Regelungen - untersucht worden waren. Ferner müßte Sorge getragen werden, daß bei allen Operationen das Interesse Venezuelas in

Hinsicht auf Preise und Garantien gewahrt wurde, daß die Ausschreibungen den festgelegten Richtlinien entsprechen und daß die entsprechenden Berichte ausreichende Information über den gesamten Privatisierungsprozeß enthalten, so daß die ORKB sich eine Meinung darüber bilden kann.

Schlußfolgerungen

Als Ergebnis der venezolanischen Erfahrungen bin ich zu folgenden Schlußfolgerungen gelangt.

- Die Privatisierung ist ein Prozeß, der in zahlreichen Ländern seit einiger Zeit vollzogen wird, und zwar um die Wirtschaft zu reorganisieren, Kapital umfassend zur Verfügung zu stellen und um dem Staat die Möglichkeit zu geben, sich wieder jenen Aufgaben zu widmen, die traditionell in seine Verantwortung fallen.
- Sowohl die vollziehende als auch die gesetzgebende Gewalt sollten den Privatisierungsprozeß überwachen sowie eine nachfolgende Kontrolle mit dem Zweck durchführen, um die Gesetzmäßigkeit, die Durchschaubarkeit sowie den wirtschaftlichen Vorteil für den Staat zu garantieren.
- Privatisierungspolitik sollte durch ein Gesetz geregelt werden, in dem die Grundlagen und die fachlichen Erfordernisse für die notwendigen Maßnahmen festgelegt werden sollten.
- Ein Organ für die interne Kontrolle sollte die Transaktionen prüfen, bevor sie in eine endgültige Fassung gebracht werden und dieses Kontrollorgan sollte über weitgehende Befugnisse verfügen, um die grundsätzlichen Aspekte der Privatisierung überwachen zu können.
- Die ORKB sollten gesetzlich bevollmächtigt werden, die von ihnen für notwendig erachteten Prüfungen, Kontrollen sowie andere einschlägige Aktivitäten durchzuführen, um nationale Interessen zu schützen und um die Aktivitäten der Organe der internen Kontrolle zu prüfen.
- Das Thema der Privatisierung sollte auch von internationalen Organisationen aufgegriffen werden, um grundsätzliche Normen in bezug auf die Kontrolle der Privatisierung aufzustellen und zu verbreiten, die so als Orientierung und Richtlinien für eine Vereinheitlichung der internationalen Grundsätze über Finanzkontrolle dienen könnten. ■

Die Finanzkontrolle des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften und Evaluation

Von Diplomvolkswirt Hartmut O. Ries, Regierungsdirektor im Bundesrechnungshof, Frankfurt am Main

Anmerkung der Redaktion: Gekürzte Fassung eines Vortrags bei der Jahrestagung der „Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung“ am 14. und 15. November 1991 in Bonn zum Thema „Programmforschung der Europäischen Gemeinschaft“.

Die Finanzkontrolle des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften (ERH) in Luxemburg orientiert sich zunehmend an Kriterien der Evaluation. Die Reorganisation der europäischen Strukturfonds und die Novellierung der Haushaltsordnung der Europäischen Gemeinschaften (EG) erheben Forderungen nach Durchführung von ex-ante- und ex-post-Evaluationen und nach Kosten-Wirksamkeitsüberlegungen. Dies beeinflusste nachhaltig die neueren Prüfungsleitlinien des ERH. Auch das Europäische Parlament (EP) bekundet Bereitschaft, sich des kreativen Instruments „Evaluation“ zu bedienen. Ein praktisches Beispiel schildert den Versuch einer Evaluation der Kohle- und Stahlpolitik der Gemeinschaften.

Finanzkontrollen in den Europäischen Gemeinschaften

Die externe Finanzkontrolle

Der ERH in Luxemburg ist eine der jüngsten europäischen Institutionen. Gemäß Artikel 206a des Vertrages der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft prüft der ERH die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen sowie der Ausgaben der Gemeinschaftsinstitutionen und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

Der ERH hat in den letzten Jahren de facto sehr konkrete Schritte unternommen, um den Fragen der Wirkungsanalyse und -kontrolle, d.h. der Evaluierung der Maßnahmen der europäischen Institutionen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Die ERH-Prüfungen brachten durch die fachliche Analyse der Wirkungen der Maßnahmen aus dem Agrar-, Regional- und Sozialfonds, aber auch beispielsweise aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) die Verantwortlichkeit des politischen Vorgabebereiches klarer zum Ausdruck. Damit konnte auch ein Beitrag zu mehr Rationalität im Verwaltungshandeln geleistet werden.

Die interne Finanzkontrolle

Neben der externen Finanzkontrolle durch den ERH steht die interne Kontrolle des Haushaltsvollzugs durch die Kom-

mission der EG. Sie bedient sich ähnlicher Prüfungsmaßstäbe wie der ERH. Die externe und interne Finanzkontrolle münden schließlich in die politische Haushaltskontrolle durch das EP.

Das Umfeld des ERH in Sachen Evaluation

Die Reorganisation der Strukturfonds

Der ERH geriet in den letzten Jahren in einen gewissen Handlungszwang, dem Instrument der Evaluierung größere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies beruhte u.a. auf einer sich ändernden Einstellung des Rates, des Parlaments und der Kommission zur Einschätzung der Wirksamkeit verschiedener EG-Politiken.

Um die Strukturfonds zu reorganisieren, erließ der Rat im Jahre 1988 eine Verordnung, die folgende Forderungen einer Evaluation enthält:

„Auf der Grundlage objektiver Kriterien sind wirksame Methoden zur Verfolgung, Bewertung und Kontrolle der Strukturinterventionen der Gemeinschaft festzulegen.“

„Damit die Effizienz der Strukturinterventionen abgeschätzt werden kann, wird die Gemeinschaftsaktion ex-ante und ex-post nach ihrem Effekt, bezogen auf die Ziele und nach ihren Auswirkungen auf spezifische Strukturprobleme bewertet.“

Die Haushaltsordnung

Auch die EG-Haushaltsordnung sieht neuerdings ausdrücklich vor, für die Budgetpositionen Kosten-Wirksamkeitsüberlegungen zu erstellen und die quantifizierten Ziele in ihrer Umsetzung zu verfolgen.

Mit der Verabschiedung dieser Regelungen des Rates und der Kommission ist aber keineswegs gesagt, daß die ERH-Umfeldakteure ihr tradiertes Verwaltungshandeln grundsätzlich in Richtung ex ante- und ex post-Evaluierungen verändern werden. Hier kann man nur an ein wachsaues Parlament, eine wachsame Öffentlichkeit und eine kritische Wissenschaft appellieren, eine fachlich/materielle ex-ante- und ex-post-Begründung der Verausgabung öffentlicher Mittel insistierend einzufordern.

Weitere Umfeldvoraussetzungen

Derzeit sind die rechtlichen, insbesondere die verordnungsmäßigen Voraussetzungen für die Evaluation auf der Ebene der Kommission geschaffen. Sie bedürfen der Ergänzung auf

der Ebene der Mitgliedstaaten. Es handelt sich dabei nicht nur um die Installation von geeigneten „Buchungssystemen“. Planungsfähigkeit ist auf den von der Kommission im Rahmen der Reform der Strukturfonds angestrebten dezentralisierten Ebenen zu erzeugen. Notwendig ist auch ein Verständnis für die Aufgaben einer modernen Leistungsverwaltung und den daraus zu ziehenden Personalkonsequenzen. Der Verteilungsmechanismus der Finanzhilfen nach dem Gießkannenprinzip ist zu durchbrechen. Diese und andere Rahmenbedingungen, die im nationalen Bereich der praktischen Evaluierung schon im Wege stehen, erhalten auf europäischer Ebene zusätzliches Gewicht.

Die Verwaltung bedient sich - nicht zuletzt zur eigenen Absicherung - gern externer Evaluierer. Wenig praxiserfahrene Evaluierer neigen aber aus Unsicherheit zu komplexen Evaluierungstechniken und können auch häufig den komplizierten Prozeß der politisch/institutionellen Willens- und Kompromißbildung bei der Formulierung der Zielsetzungen nicht einfangen. Die Studienergebnisse sind dann meist nicht nachvollziehbar und damit nicht umsetzbar.

Evaluierungstechnik ist ein Managementinstrument der Verwaltung und für die Verwaltung. Sie muß den realen Möglichkeiten der Verwaltung in fairer Weise entsprechen.

ERH-Aktionsfeld

Der erreichte Prüfungsanspruch

Der ERH hat sich vor geraumer Zeit in seinen Prüfungsleitlinien auf eine moderne Prüfungsmethodik festgelegt. Der klassische Prüfungsmaßstab der betriebswirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit wurde erweitert um den Grundsatz der „Effectiveness“, um die Prüfung der Zielerreichung, um die Forderung, Ursache/Wirkungszusammenhänge transparent zu machen und dies „at each implementation stage of a policy, measure, programme or project.“ Dies kann nur teilweise als Reaktion auf die geschilderten Aktionen des Rates und der Kommission interpretiert werden. Hier spielen auch Anforderungen des Europäischen Parlaments (EP) eine Rolle. Von Bedeutung ist sicherlich auch der relativ hohe Anteil junger Prüfungsbeamter im ERH, deren Ausbildungs- und berufliche Werdegänge sehr heterogen sind und deren Karriereüberlegungen noch den Wunsch nach anspruchsvolleren Prüfungsaufgaben zulassen.

Offene ERH-Aktivitäten

Man kann jetzt festhalten, daß der Rat, die Kommission und der ERH zumindest die formalen Voraussetzungen für die Durchführung von Evaluierungen geschaffen haben. Der ERH muß sicherlich - zusammen mit der Kommission - noch einige Grundsatzüberlegungen anstellen.

Wegen der relativen Aufwendigkeit von Evaluationen muß rechtzeitig die Grundsatzfrage geklärt werden, ob in einem bestimmten Politikbereich überhaupt ein Handlungsbedarf der Kommission vorliegt.

Evaluierungen, der angestrebte Dezentralismus bei der Handhabung der EG-Strukturfonds und die politisch begründete

gleichmäßige Verteilung der Finanzmittel auf die Mitgliedsländer sind kaum vereinbare Zielsetzungen.

Es ist auch zu berücksichtigen, daß die Evaluation eine besondere politische Qualität aufweist. Sie begründet sich aus der Erwartung des politischen Raumes an die Kommissionsverwaltung, sich als Bürokratie loyal zu verhalten - ungeachtet möglicher fachlich nicht haltbarer Zielvorgaben. Hier liegt auch auf europäischer Ebene die Achillesferse der Realisierung von Evaluationen.

Das EP ist auf dem Weg, sich politische Kompetenzen zu erstreiten und hat deshalb ein offenes Ohr für die Ergebnisse von ex-ante- und ex-post-Evaluierungen. Dies ist ein günstiger Zeitpunkt, dieses Management-Instrument in Verwaltung und im Prüfungsbereich fest zu installieren. Zu einem späteren Entwicklungszeitpunkt des EP könnte sich die Bereitschaft des Parlaments, sich der Ergebnisse von Evaluationen zu bedienen, mindern. Erfahrungen zeigen, daß das Parlament aber ansprechbar ist, wenn nicht allgemeine Zielsetzungen der höchsten Ebene oder Einzelaktivitäten der untersten Ebene zur Diskussion eingebracht werden. Es bleibt ansprechbar, wenn Maßnahmenbündel, Programme und ihre Wirkungen Planungs- und Prüfungsgegenstand sind.

Als Erbstück der Hoheitsverwaltung ist es anzusehen, daß auch die Verwaltungen der EG nicht in Programmen zu denken gewöhnt sind. Diese Institutionen eignen sich daher zunächst eher für relativ schmal abgegrenzte Teilpolitiken als für den Entwurf, die Durchführung und Evaluierung umfassender Handlungsprogramme.

Andererseits setzen Wirkungsanalysen, Wirkungskontrollen, Evaluierung von Programmen Kreativität voraus. Kreativität ist aber in einer Bürokratie nicht gefragt, da Kreativität auch die Fähigkeit bedeutet, produktiv gegen regelhafte Abläufe zu denken. Hinzu kommt, daß Kreativität kritische Intelligenz verlangt. In den institutionellen - nicht nur in den politischen - Machtbereichen wird aber hauptsächlich das Nachdenken über Erhalt dieser Macht gepflegt. Kurzum: Die praktische Beschäftigung mit dem kreativen Instrument Evaluierung kann auch zu einer beträchtlichen Karrierebremse für den einzelnen Beamten werden.

Evaluierung der europäischen Kohle- und Stahlpolitik

Prüfungen durch den ERH

Am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) soll sehr verkürzt dargestellt werden, welche realen Prüfungsanstrengungen im ERH u.a. das Feld für Evaluationen bestellten.

Im Jahr 1985/86 erstellte eine Prüfungsgruppe des ERH ein mehrjähriges Arbeitsprogramm zum Thema „Evaluierung der europäischen Kohle- und Stahlpolitik“. Der ERH verwarf das Konzept zunächst als zu politisch. Das ursprüngliche Arbeitsprogramm wurde deshalb in einzelne kleinere Prüfungsabschnitte aufgeteilt und den ERH-Gremien abschnittsweise zur Zustimmung vorgelegt. Insoweit machte

sich die Prüfungsgruppe das punktuelle Denken der Hoheitsverwaltung zunutze.

Grundüberlegung des Prüfungskonzepts war, sich bei eigenem begrenzten Personal- und Zeitressourcen über die Prüfung von Indikatoren an eine Aussage über die Wirksamkeit der Maßnahmen der EGKS heranzutasten.

Zunächst wurden die Informationsbeschaffung und -verarbeitung im Stahlbereich der Kommission und organisatorische Abläufe als Indikator der Verarbeitungskapazität der Stahlindustrie analysiert. Es wurde festgestellt, daß der Aufbau der Datengrundlagen für die Ergreifung von Maßnahmen zur Behebung der Stahlkrise unkoordiniert verlief, daß es keine Bedarfsanalyse für diese Daten gab, die für die Arbeit der Kommission als notwendig anzusehen waren. Aufbau und Pflege eines EDV-gestützten sozio-ökonomischen europäischen Stahlmodells wurden von externen Auftragnehmern auf einem fachlichen Niveau durchgeführt, das für die praktische Arbeit der Kommission unangepaßt war.

Hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation dieser Direktion wurden erhebliche Bedenken in bezug auf ihre Wirksamkeit vorgebracht. Das geprüfte Quotensystem der Stahlindustrie wurde in seiner Wirksamkeit in gleicher Weise in Frage gestellt wie das Programm zur Förderung des Verbrauchs von Gemeinschaftskohle.

Als dann wurde der Bereich der Informationsbeschaffung und -verarbeitung im Kohlebereich nebst den organisatorischen Abläufen analysiert. Daneben ergab sich aus der Evaluierung des Wohnungsbauförderungsprogramms für Stahlarbeiter die dringende Empfehlung einer Generalüberholung des Programms.

Die Prüfung der Wirkung des Systems der Überwachung der Preise in der Stahlindustrie der Mitgliedsländer stellte die Wirkungslosigkeit dieser Maßnahmen fest.

Die Prüfung der wirtschaftlichen Berechtigung der Finanzinterventionen bei der europäischen Kohle- und Stahlindustrie zeigte, daß die Kommission die fachlichen Wirkungen der Maßnahmen des EGKS nicht aufzeigen konnte. Die Zielsetzungen dieser Interventionen waren ungeklärt. Damit konnte auch der Zusammenhang mit den allgemeinen ökonomischen Umstrukturierungszielen der Kohle- und Stahlpolitik der Kommission und der Mitgliedsstaaten nicht dargestellt werden.

Die quantifizierte inhaltliche Wirkungsanalyse der Sozialmaßnahmen scheiterte auch daran, daß weder in der Kommission noch in den Mitgliedsstaaten strukturiertes bzw. systematisch aufbereitetes Datenmaterial zur Verfügung stand.

Das Entlastungsverfahren durch das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament nahm schließlich die o.g. Feststellungen des ERH zum Anlaß, Anfang 1991 die Entlastung der EGKS nur mit folgender Entschliebung vorzunehmen:

- „Das EP fordert die Kommission mit Nachdruck auf, nunmehr die seit mehreren Jahren geforderte Analyse der sozio-ökonomischen Auswirkungen der Finanztätigkeit der EGKS vorzulegen.
- Das EP ist der Ansicht, daß eine umfassende Analyse des Erfolgs der mit Gemeinschafts- und nationalen Mitteln finanzierten Umstrukturierungspolitik die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit aufgrund erhöhter Produktivität nachzuweisen hat; außerdem sind die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf die betreffenden Regionen aufzuzeigen.
- Das EP betont die Notwendigkeit, die Schlußfolgerungen aus der zu erstellenden Wirkungsanalyse der Effizienz der Förderungsmaßnahmen bei den Überlegungen betreffend die Zukunft der EGKS zu berücksichtigen.“

Konsequenzen

In Sachen Evaluation hatte damit das Parlament eindeutig Stellung bezogen. Das EP begann in einer Arbeitsgruppe die Ergebnisse des EGKS-Vertrages (EGKSV) und seine mögliche vorzeitige Beendigung zu diskutieren. Die Kommission ihrerseits legte eine Ausarbeitung vor, die grundsätzlich Teile der geforderten Wirkungsanalyse enthielt und tendenziell eine vorzeitige Beendigung des EGKSV befürwortete.

Die ERH-Prüfungsgruppe bestärkte durch einen zusätzlichen Evaluierungsbericht das Votum für eine vorzeitige Vertragsbeendigung.

Ausblick

Generell führt die Beschäftigung mit dem Thema „Evaluation“ zu Widerstand von Personen und Institutionen, die sich kraft Amtes mit diesem Thema auseinanderzusetzen hätten. Dieser Widerstand ist aber als Teil der Komplexität des politisch-administrativen Systems zu verstehen und zu akzeptieren.

Die relativ junge Geschichte der europäischen Verwaltung läßt Raum für Änderungen des Verwaltungshandelns. Die EG kann deshalb eigene Unzulänglichkeiten im Verwaltungssystem und in ihren prozeßpolitischen Maßnahmen identifizieren und korrigieren. Der gedankliche Ansatz der Evaluation bringt hierzu eine gute Hilfestellung.

Vom ERH muß man erwarten, daß er sich dieser anspruchsvollen Herausforderung seiner Wächterfunktion weiterhin ernsthaft stellt. ■

Die Erarbeitung eines strategischen EDV-Prüfungsplans in internationaler Zusammenarbeit

Von Francisco J. Del Pozo, Mitglied des Internationalen Rechnungsprüfungsausschusses der NATO

Einleitung

Der Internationale Rechnungsprüfungsausschuß der Organisation des Nordatlantikpakts (NATO) ist der externe Prüfer der Organe und Aktivitäten der NATO. Die NATO stellt ihr Finanzwesen und ihre Verwaltung immer mehr auf EDV um.

Um den Herausforderungen der Prüfungstätigkeit in einem automatisierten Umfeld gerecht zu werden, beschloß der Rechnungsprüfungsausschuß, einen strategischen EDV-Prüfungsplan zu erarbeiten. Mehrere Faktoren waren hierbei zu berücksichtigen:

- Der Rechnungsprüfungsausschuß verfügt über verschiedenen Nationen angehörende Prüfer mit einem unterschiedlichen Wissensstand in EDV. Diese Mitarbeiter sind hochqualifizierte Prüfer in Führungspositionen, sie verfügen jedoch nicht alle über EDV-Erfahrung. Im allgemeinen gehören die Prüfer dem Rechnungsprüfungsausschuß höchstens sechs Jahre lang an.
- Der Rechnungsprüfungsausschuß hat in der Vergangenheit EDV-Prüfungsarbeit geleistet. Diese Prüfungen wurden jedoch nicht im Rahmen eines allgemeinen Plans durchgeführt; auch waren nicht alle Prüfer daran beteiligt.
- Wegen des umfangreichen Prüfungsgebiets und der geringen Anzahl an Prüfern war es praktisch nicht durchführbar, ein Team, das ausschließlich mit EDV-Prüfungen befaßt ist, einzusetzen.
- Auf Grund verschiedener Einschränkungen wurde die Grundausbildung auf höchstens drei Tage beschränkt.

Zielsetzungen des Plans

Das Ziel des gesamten Plans bestand darin, eine systematische Vorgangsweise für die Durchführung von EDV-Prüfungen während des Zeitraums 1992-96 festzulegen. Zu diesem Zweck einigte man sich auf folgende spezielle Zielsetzungen:

- Erstellung allgemeiner Mindestanforderungen für die EDV-Prüfungstätigkeit;
- Sicherstellung, daß alle Prüfer Grundkenntnisse in der Durchführung von Ordnungsmäßigkeitsprüfungen mit Hilfe der EDV erwerben;
- Erarbeitung eines einheitlichen Ansatzes für die Behandlung ähnlicher Themenkreise in verschiedenen Dienststellen, um die Prüfungstätigkeit zu verbessern und die Be-

handlung von EDV-Fragen unter Berücksichtigung des gesamten Bereiches der NATO sicherzustellen;

- Erarbeitung einer EDV-Prüfungsmethode, die während der praktischen Anwendung weiterentwickelt und verbessert werden soll;
- Erleichterung der Eingliederung neuer Prüfer durch Bereitstellung eines erprobten Rahmenkonzeptes für EDV-Prüfungen;
- Schaffung einer allgemeinen Dokumentation, um aus dem fachlichen Austausch innerhalb des Rechnungsprüfungsausschusses Nutzen zu ziehen; und
- Einführung eines Systems zur Überwachung der Durchführung des Plans.

Der Plan soll dann durch spezielle Prüfungsrichtlinien für die verschiedenen durchzuführenden Arbeiten ergänzt werden.



Die internationale Zusammensetzung des Teams, das am Informations-technologieprojekt der NATO mitarbeitet, zeigen die Mitglieder des Teams. Hier abgebildet sind von links nach rechts: Gordon Lusby, NATO; Michael Blair, United States General Accounting Office; Francisco Del Pozo, NATO; Arie Van Der Tempel, Netherlands Court of Audit; Chris Carr, United Kingdom National Audit Office und Ralph Running, NATO.

Ansätze zur Entwicklung des Plans: Die Zusammenarbeit mit ORKB

Als erstes mußte eine Entscheidung darüber gefällt werden, ob ein Konsulent für die Erarbeitung des Plans engagiert werden sollte oder ob hierfür Fachleute der eigenen Organisation herangezogen werden sollten.

Der zweiten Möglichkeit wurde der Vorzug gegeben, da es zu lange gedauert hätte, bis sich ein Konsulent in das Prüfungsumfeld des Ausschusses eingearbeitet hätte. Der Rechnungsprüfungsausschuß hielt Beiträge externer Experten jedoch für erforderlich.

In diesem Stadium beschloß der Rechnungsprüfungsausschuß, die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) des Vereinigten Königreichs (National Audit Office), der Niederlande (Algemene Rekenkamer) und der Vereinigten Staaten (General Accounting Office) zu ersuchen, an dem Projekt mitzuarbeiten. Die Grundlage für diese Entscheidung war die Tatsache, daß der Rechnungsprüfungsausschuß und die ORKB dieselbe Aufgabe, nämlich die Prüfung öffentlicher Gelder, haben. Die drei ORKB erklärten sich zur Mitarbeit bereit und ihre Mitwirkung war für die erfolgreiche Verwirklichung des Projektes ausschlaggebend.

Der Entwicklungsprozeß

Der Rechnungsprüfungsausschuß hielt Vorgespräche mit diesen ORKB ab, um die Prioritätensetzung für die Projekte abzusprechen und einen Arbeitsplan zu erstellen. Die ORKB stellten dem Rechnungsprüfungsausschuß allgemeine Unterlagen über das Thema zur Verfügung. Der Rechnungsprüfungsausschuß verwendete diese Unterlagen für die Erstellung eines EDV-Plan-Entwurfs. Bei der Ausarbeitung des Plans und der Richtlinien hielten sich der Rechnungsprüfungsausschuß und die ORKB an die von der INTOSAI erstellten Richtlinien für die Finanzkontrolle und an vom Rechnungsprüfungsausschuß verabschiedete Richtlinien. Dieser Entwurf wurde an die ORKB zur Begutachtung weitergeleitet.

Die Vertreter der ORKB und des Rechnungsprüfungsausschusses trafen zweimal, im Februar und im März 1992, in Brüssel zusammen, um den Plan und die Richtlinien zu besprechen. Jedes einwöchige Zusammentreffen bedeutete eine Zeit intensiver Arbeit. Zu Ende des zweiten Zusammentreffens hatten die Vertreter der ORKB und des Rechnungsprüfungsausschusses einen endgültigen Entwurf des Planes und Richtlinien zur Begutachtung durch den Rechnungsprüfungsausschuß fertiggestellt. Die sich ergebenden Dokumente wurden vom Rechnungsprüfungsausschuß am 27. April 1992 formell genehmigt.

Vorteile dieses Ansatzes

Der Rechnungsprüfungsausschuß erachtete diesen Ansatz für zielführend und hielt folgende Vorteile fest:

- Durch die interne Projektdurchführung wurde sichergestellt, daß der Plan auf den Bedarf des Rechnungsprüfungsausschusses zugeschnitten und, was noch wichtiger ist, durchführbar war.

- Dank der Mitwirkung der ORKB wurde die fachliche Qualität des Produktes gewährleistet und sichergestellt, daß keine wichtigen Fragen übersehen wurden.



Das Projektteam verbrachte viele Stunden mit der Überarbeitung und Erstellung von Unterlagen zur Vorbereitung des strategischen EDV-Plans. Das Team ist hier während einer Arbeitssitzung in Brüssel unter der Leitung von Francisco Del Pozo abgebildet.

- Die ORKB und der Rechnungsprüfungsausschuß zogen aus dem Austausch von Fachkenntnissen und Erfahrungen Nutzen.

Im Plan vorgesehene Arten von Prüfungstätigkeiten und Arten von Richtlinien

Der Plan führt drei Arten von EDV-Prüfungstätigkeiten an.

1. Art - Erste Überprüfung der EDV-Systeme

Das Ziel der ersten Phase besteht darin, die EDV-Systeme der geprüften Dienststelle kennenzulernen. Während der zweiten Phase soll das für die Abgabe eines Bestätigungsvermerks zu den Rechnungsabschlüssen erforderliche Minimum an EDV-Prüfungstätigkeit durchgeführt werden. Für die Durchführung von Arbeiten der 1. Art wurden Richtlinien erarbeitet. Mit diesen „Richtlinien für die Einarbeitung in die EDV-Systeme der Dienststelle“ soll den Prüfern dabei geholfen werden, den Einsatz der EDV zur Unterstützung der Tätigkeiten der Dienststellen sowie die Handhabung von EDV-Anwendungen zu verstehen.

Für die zweite Phase wurden drei Richtlinienbände für die Finanzsysteme der Dienststellen erarbeitet:

- „Richtlinien für die Erarbeitung einer Beschreibung des Finanzbuchhaltungssystems der Dienststelle“;
- „Richtlinien für die Bewertung der allgemeinen Kontrollen im EDV-Umfeld, die für die Verarbeitung der Finanztransaktionen vorgesehen sind;“ und

- „Richtlinien für die Bewertung der EDV-Anwendungskontrollen für die Verarbeitung von Finanztransaktionen“.

In diesen Richtlinien sind die von den Prüfern durchzuführenden Mindestarbeiten angeführt. Die Richtlinien sind für fachkundige Prüfer bestimmt, auch wenn diese noch über keine frühere EDV-Erfahrung verfügen.

Die Richtlinien und der Plan enthalten keine komplizierte Fachterminologie.

Nach Meinung des Rechnungsprüfungsausschusses werden diese Richtlinien dazu beitragen, die Leistungen der Prüfer auf dem Gebiet der EDV zu verbessern und Selbstvertrauen aufzubauen.

2. Art - der Einsatz der EDV zur Verbesserung der Prüfungen

Das Ziel besteht darin, dem Prüfer die Vorteile bewußt zu machen, die die EDV für eine effizientere und wirkungsvollere Prüfung bieten kann. Es wurden Anleitungen herausgegeben, um den Prüfern dabei zu helfen, Möglichkeiten des Einsatzes der EDV zur Verbesserung ihrer Arbeit ausfindig zu machen.

3. Art - Wirtschaftlichkeitsprüfungen von EDV-Systemen

Die Ziele bestehen darin, die Entwicklung der EDV-Systeme und die Wirksamkeit und Effizienz von EDV-Anwendungen zu bewerten. Richtlinien für diese Art von Arbeit werden während der nächsten Phase des Projektes, die Ende 1992 beginnen wird, erstellt.

Der Plan beschreibt den Zeitplan für die Umsetzung in die Praxis im Zeitraum 1992 - 1996. Die für die Anwendung des

Planes erforderlichen Ressourcen werden im Rahmen des allgemeinen strategischen und langfristigen Plans des Rechnungsprüfungsausschusses zugeteilt.

Schlußfolgerungen

Mehrere Schlußfolgerungen ergeben sich aus dem Projekt.

1. Die Erarbeitung des EDV-Plans war ein gutes Beispiel für den Nutzen internationaler Zusammenarbeit und des Austausches von Prüfungserfahrungen.
2. Der Plan, der praktisch durchführbar und leicht abänderbar ist, erklärt, wie man den Herausforderungen der EDV-Prüfung systematisch gerecht werden kann.
3. Die praktische Anwendbarkeit der Richtlinien und die einfache, aber exakte Formulierung wird den Rechnungsprüfungsausschuß sehr bei der Durchführung glaubwürdiger und einheitlicher EDV-Prüfungen unterstützen.
4. Der Plan wird die EDV-Arbeit systematisch und unter Festlegung von Prioritäten in die normale Prüfungstätigkeit des Rechnungsprüfungsausschusses integrieren.
5. Der Plan wird die Erstellung einer Dokumentation ermöglichen. Dem kommt angesichts der Personalrotationspolitik der NATO umso größere Bedeutung zu.
6. Die systematische Anwendung derselben Tests und Kontrollen in verschiedenen Dienststellen wird es dem Rechnungsprüfungsausschuß ermöglichen, eine Datenbank der EDV-Systeme zu erstellen und Schlußfolgerungen für den gesamten Bereich der NATO zu ziehen. ■

EUROSAI-Seminar über die Prüfung der Privatisierung

Von Jim Marshall, Director, National Audit Office, Vereinigtes Königreich

Ein Thema, das beim zweiten EUROSAI-Kongreß, der im Juni 1993 in Stockholm, Schweden, stattfinden soll, diskutiert werden wird, sind die sich ändernden Aufgaben des Staates und die Aufgabenstellung der Finanzkontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Privatisierung. Als Vorbereitung für fundierte und konstruktive Diskussionen während des Kongresses wurden die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik (CSFR) und des Vereinigten Königreichs gebeten, für die EUROSAI-Mitglieder ein Seminar zu veranstalten, um aktuelle Fragen im Zusammenhang mit der Prüfung der Privatisierung in Europa zu behandeln und dem Kongreß über die Ergebnisse des Seminars zu berichten.

Das Seminar wurde am 9. und 10. April 1992 in Prag abgehalten. Ungefähr 30 ORKB, einschließlich der als Gäste teilnehmenden ORKB, waren vertreten. Während der Begrüßung der Delegierten und der Gäste sagte Frau Dipl.Ing. Kvetoslava Korinkova, die Leiterin des Kontrollministeriums der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik (CSFR), daß das starke Echo die Bedeutung der Privatisierung und ihrer Prüfung zeigt. Das Seminar bot eine überaus nützliche Gelegenheit für einen Informationsaustausch über grundlegende Veränderungen, die in der Wirtschaft europäischer Länder vor sich gehen. Frau Dipl.Ing. Korinkova zeigte sich besonders erfreut darüber, daß das Seminar in der Föderativen Republik abgehalten wird, einem Land, das zwei Jahre zuvor einen neuen Weg eingeschlagen hat. Sir John Bourn, der Comptroller and Auditor General des Vereinigten Königreichs, schloß sich Dr. Giuseppe Carbone, dem Präsidenten des italienischen Rechnungshofs und Vorsitzenden des Präsidiums der EUROSAI, an und dankte Frau Dipl.Ing. Korinkova für die herzliche Aufnahme.

Die Ergebnisse des Fragebogens sind Richtschnur für die Diskussion

Als Vorbereitung für das Seminar wurden die EUROSAI-Mitglieder gebeten, einen ausführlichen Fragebogen auszufüllen, mit dem die wichtigsten Fakten über das Ausmaß der Privatisierung jedes Mitgliedslandes und über die Konsequenzen für den Staat und die betreffende ORKB erhoben werden sollten. Insgesamt wurden 22 Fragebogen ausgefüllt und retourniert.

Die Delegierten gingen bei ihrer Arbeit von drei Ansatzpunkten aus. Erstens befaßten sie sich mit den wichtigsten Fakten betreffend den derzeitigen Stand der Privatisierung, der sich aus der Beantwortung des Fragebogens ergibt. Zweitens analysierten sie diese Fakten, um die verschiedenen Aspekte

des Privatisierungsprozesses herauszuarbeiten und um verschiedene Modelle und Methoden, die von den einzelnen Ländern angewendet werden, feststellen zu können. Schließlich befaßten sie sich mit den Prüfungsabläufen, analysierten verschiedene Methoden, Schlüsselfragen und einzelne Aspekte guter und schlechter Vorgangsweisen bei der Durchführung der Privatisierung, die sich im Laufe von Prüfungen durch die teilnehmenden Ländern gezeigt hatten. Vertreter verschiedener europäischer ORKB und auch anderer Institutionen einschließlich zentraler Privatisierungsstellen und der Privatwirtschaft hielten Vorträge. Die Redner wiesen auf die vielfältigen Herausforderungen hin, mit denen die Regierung



Die Leiterin der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, Dipl.Ing. Kvetoslava Korinkova, begrüßt als Gastgeber die Delegierten des EUROSAI-Seminars über die Prüfung der Privatisierung in Prag. Neben Dipl.Ing. Korinkova sind Vertreter des Vereinigten Königreiches, das die Veranstaltung mitfinanzierte, und Italiens als Vorsitzender des Präsidiums der EUROSAI abgebildet.

gen bei der Durchführung von Privatisierungen und die Prüfer bei der Prüfung der Ergebnisse konfrontiert sind.

Die Voraussetzungen und Methoden sind unterschiedlich

Während des Seminars wurde eine Reihe von Unterschieden zwischen Ost-, Mittel- und Westeuropa festgestellt, insbe-

sondere der Unterschied zwischen der Privatisierung in einer bestehenden Marktwirtschaft, wie sie in Westeuropa durchgeführt wird, und der Privatisierung während des Entstehens einer Marktwirtschaft, was in Mittel- und Osteuropa der Fall ist. Das Seminar stellte auch Unterschiede innerhalb dieser geographischen Regionen fest. Beispiele hierfür sind (1) die unterschiedlichen Methoden, die bei der Einführung von Aktienbons in Polen im Vergleich zur Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik angewendet wurden und (2) die langsame Durchführung der Privatisierung in den Niederlanden und in Norwegen im Vergleich zu der rascheren Vorgangsweise bei einigen Verkaufsabschlüssen in Frankreich und im Vereinigten Königreich. Von der Anzahl her erfolgte die überwältigende Mehrheit der Privatisierungen in Mittel- und Osteuropa. Davon waren vor allem kleine Einzelhandelsunternehmen betroffen und die Verkaufsabschlüsse wurden als eine der Hauptkomponenten bei der Umstellung auf die Marktwirtschaft angesehen. Vom Wert her ist die Situation im wesentlichen genau umgekehrt; der Großteil der Privatisierungen, bei denen es um einen Wert von über einer Million US-Dollar ging, wurde in den etablierten Marktwirtschaften Westeuropas vorgenommen.

Das Seminar ermittelte die Schwierigkeiten, mit denen die Regierungen in allen europäischen Ländern bei Privatisierungen konfrontiert sind. Beispiele hierfür sind (1) die Bewertung eines Unternehmens, wenn die derzeit angewendeten Rechnungsverfahren häufig einer grundlegenden Überarbeitung bedürfen, um sie in Einklang mit den Normen der Privatwirtschaft zu bringen, und wenn die Märkte und die Wirtschaft selbst raschen Veränderungen unterliegen und (2) die Gewährleistung eines uneingeschränkten und offenen Wettbewerbs um das Unternehmen, sodaß ein angemessener Preis erzielt werden kann.

„Der Privatisierungsprozess brachte die EUROSAL-Länder näher zusammen, weil er sie mit Problemen, Situationen und Möglichkeiten konfrontierte, die allen betroffenen Ländern gemeinsam sind.“

Die Seminarteilnehmer befaßten sich anschließend mit den Herausforderungen, die die Prüfung der Privatisierung für die ORKB aufweist. Dazu gehören die Neuartigkeit, die Komplexität, die Geschwindigkeit und das Ausmaß der eintretenden Veränderungen. Es wurde erwähnt, daß keine staatlichen Zielsetzungen festgelegt wurden oder daß, wo dies geschehen ist, ein Zielkonflikt bestand. Zum Beispiel bemühte sich die Regierung, den Verkauf unter Einhaltung eines sehr anspruchsvollen Zeitplans abzuschließen; gleichzeitig wollte sie jedoch den Verkaufsertrag maximieren und die Lebensfähigkeit des Unternehmens sicherstellen. Es wurde auch über die Schwierigkeiten diskutiert, die sich für ORKB bei der Prüfung und Abgabe einer Stellungnahme zur Bewertung von Unternehmen ergeben, wenn die ORKB weder über sachdienliche Fachkenntnisse noch über Erfahrungen verfügen.

Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Die Gastgeber hielten in ihrer Zusammenfassung der Diskussionen fest, daß der Privatisierungsprozeß die EUROSAL-Länder näher zusammenbrachte, weil er sie mit Problemen, Situationen und Möglichkeiten konfrontierte, die allen betroffenen Ländern gemeinsam sind. Es spielt keine Rolle, für welche Privatisierungsmodelle man sich entscheidet; wichtig ist, daß die Programme den richtigen zeitlichen Ablauf aufweisen. Wenn Länder eine schnelle Privatisierung anstreben, wie in Mittel- und Osteuropa, so ist eine rasche Vorgangsweise unbedingt erforderlich, da Verzögerungen die Umstellung auf Marktwirtschaft erschweren. Schließlich wurde festgehalten, daß es sich bei zahlreichen Kosten, die manchmal mit der Privatisierung in Verbindung gebracht wurden, in Wirklichkeit um Kosten umfassender struktureller Veränderungen sowie um Kosten einer Verbesserung des Umfeldes handelte und daß die Privatisierung zu Unrecht allzu negativ gesehen wird, wenn man ihr derartige Kosten zuschreibt.

Folgende Diskussionspunkte werden dem zweiten Kongreß wahrscheinlich vorgeschlagen werden:

- die Bedeutung der Rolle der ORKB, wenn es darum geht, auf Erfahrungen in der Vergangenheit aufmerksam zu machen, um einen Nutzen für die Durchführung künftiger Verkaufsabschlüsse zu ziehen;
- die Notwendigkeit, daß die ORKB, egal ob sie vor oder nach dem Verkaufsabschluß eingeschaltet werden, eine unabhängige Stellungnahme abgeben, die sich auf die Ergebnisse in der Relation zu den Zielsetzungen konzentriert;
- der künftige Erfahrungsaustausch zwischen den ORKB, der einen bedeutenden Beitrag dazu leisten kann, daß die Lehren, die auf künftige Privatisierungen Anwendung finden können, ermittelt werden; und
- die Tatsache, daß der zweite Kongreß Gelegenheit zu einer nützlichen Zusammenarbeit bietet, die den ORKB sowohl bei der Prüfung des eigentlichen Privatisierungsvorganges als auch bei der weiteren Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte betreffend Prüfungsrichtlinien und -methoden eine Hilfestellung bieten kann.
- Die Delegierten brachten ihre besondere Dankbarkeit gegenüber dem Kontrollministerium zum Ausdruck, das bei der Vorbereitung dieser wichtigen Veranstaltung großartige Arbeit geleistet hat. Die herzliche Aufnahme schuf eine ideale Atmosphäre für die Durchführung des Seminars und für den Aufbau konstruktiver Beziehungen zu Kollegen von anderen ORKB.

Alle Teilnehmer hatten zu Ende des Seminars den Eindruck, daß sie einen großen Nutzen aus zwei an Herausforderungen reichen Tagen gezogen haben und daß Fortschritte bei der Erarbeitung gemeinsamer Vorgangsweisen auf diesem wichtigen Gebiet gemacht worden sind.

Für weitere Informationen über die EUROSAL-Konferenz wenden Sie sich bitte an den Verfasser dieses Artikels beim: National Audit Office, 157-197 Buckingham Palace Road, Victoria, London SW1W 9SP, Vereinigtes Königreich. ■

Internationales Konsortium für staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung

6. Internationale Jahreskonferenz über neue Entwicklungen auf dem Gebiet der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Vertreter zahlreicher lateinamerikanischer und zentral-amerikanischer Länder, der Karibik und Teilnehmer aus Europa und Asien trafen in Miami, Florida vom 6. bis 8. April 1992 zusammen, um über das Thema „Integration der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung - national und international“ zu beraten. Die Konferenz wurde gemeinsam vom internationalen Konsortium für staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung, den lateinamerikanischen und karibischen ORKB, der Florida International University - School of Accounting, der interamerikanischen Vereinigung für Rechnungswesen, der interamerikanischen und iberischen Vereinigung für Staatshaushaltsfragen, der amerikanischen Gesellschaft für öffentliche Verwaltung und der amerikanischen Behörde für internationale Entwicklung gefördert.

Beiträge über eine große Vielfalt von Themen führten zu Diskussionen über folgenden Themen: Das weltweite Erfordernis integrierter Systeme staatlicher Haushaltsführung, Maßnahmen zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht, Projekte einer unterstützenden Finanzkontrolle, der Umgang mit Korruption und Betrug, Haushaltstechniken, die Rolle der Prüfer und der Richtlinien der Finanzkontrolle, Fortbildung für Prüfer und andere Experten auf dem Gebiet der Finanzverwaltung, statistische Anwendungen bei der Bewertung der Regierungsprogramme. In informellen Diskussionsgruppen wurde den Teilnehmern die Möglichkeit geboten, ihre Erfahrungen, Eindrücke und Meinungen auszutauschen.



Herr Antonio Sánchez de Lozada, Contralor General der Republik Bolivien (links) erhielt den ersten „Oscar Vargas Prieto-Preis für Rechenschaftspflicht und Integrität auf dem Gebiet der internationalen Haushalts- und Wirtschaftsführung“. Der Preis wurde ihm während der Konferenz in Miami von Herrn Mortimer A. Dittenhofer, Präsident des internationalen Konsortiums für staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung, verliehen und gilt als Auszeichnung für sein energisches, wirkungsvolles und hingebungsvolles Schaffen als Contralor General von 1982 bis 1992. Seine Bemühungen mündeten in ein Gesetz über integrierte staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Kontrolle und Rechenschaftspflicht des staatlichen Vermögens Boliviens; es dient zahlreichen anderen Ländern als Vorbild. Der Preis wurde zum ehrenden Andenken an den bereits verstorbenen General Oscar Vargas Prieto, ehemaliger Contralor General de la República, Peru, geschaffen.



Teilnehmer der im April abgehaltenen Konferenz des internationalen Konsortiums für staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung von links nach recht: Herr Guillermo Potoy Angulo, Contralor General de la República, Nicaragua; Herr Muhammad Naseer Ahsan, Auditor General, Pakistan; Dr. Ion Horia Neamtu, Secrétaire d'Etat, Rumänien; Frau Maria del Rosario Sanchez de Sereni, Vertreterin des Tribunal de Cuentas, Argentinien; Herr Luo Jin Xin, stellvertretender Auditor General der Volksrepublik China; Herr Antonio Sánchez de Lozada, Contralor General, Bolivien und Herr Teofilo N. Martel Cruz, Contralor General de la República, Honduras. ■

Länderprofil: Die Prüfungsabteilung des Königreiches Tonga

Von Pohiva Tu'i'onetoa, Auditor General von Tonga

Tonga besteht aus rund 200 verstreut liegenden Inseln, die in Nord-Südrichtung in zwei nahezu parallelen Ketten verlaufen und sich über eine Gesamtlänge von 360 Kilometern im Pazifischen Ozean erstrecken. Nur 45 dieser Inseln sind bewohnt, die Hauptinsel Tongatapu ist Sitz der Hauptstadt. Auf ihr leben rund zwei Drittel der Gesamtbevölkerung.

Regierungsform

Tonga ist eine konstitutionelle Erbmonarchie und innerhalb des britischen Commonwealth seit 4. Juni 1970 unabhängig. Seine Verfassung geht auf das Jahr 1875 zurück. Der Monarch und der Geheime Staatsrat („Privy Council“), dem auch ein Kabinett unter der Leitung eines Premierministers zugeordnet sind, stehen an der Spitze der exekutiven Staatsgewalt. Ferner gibt es eine Legislative, welche zumindest einmal jährlich tagt. Während der sitzungsfreien Periode des Parlamentes kann der Geheime Staatsrat Gesetze erlassen, die vom Parlament bei seiner nächstfolgenden Tagung zu verabschiedet sind. Die richterliche Gewalt setzt sich aus einem Obersten Gerichtshof, einem Berufungsgericht, erstinstanzlichen Gerichten und Landgerichten zusammen.

Geschichte und Aufbau der Prüfungsabteilung

Die Prüfungsabteilung war in jüngster Zeit immer wieder Änderungen unterworfen. Vor 1938 war der Auditor General sowohl im Geheimen Staatsrat als auch als Mitglied des Parlaments vertreten, wobei ihm eine wichtige Rolle in finanzpolitischen Angelegenheiten zukam. Im Jahre 1938 wurde der Auditor General durch einen „Government Auditor“ ersetzt. Gleichzeitig wurden zahlreiche Aufgabenbereiche des „Government Auditors“, etwa die Gewährleistung der finanziellen Ordnungsmäßigkeit innerhalb der Regierungsdienststellen und die unabhängige Kontrolle der Staatsfinanzen, an untergeordnete Stellen übertragen. Ende 1984 gelangte ein Rechnungshofgesetz zur Verabschiedung, welches die erneute Einsetzung eines Auditor Generals vorsah. Seine Bestellung, Befugnisse und Aufgaben sind numehr gesetzlich eindeutig verankert. Der Auditor General hat von seiner Ausbildung her Wirtschaftsprüfer bzw. -treuhänder zu sein.

Die ORKB von Tonga nimmt insofern eine Sonderstellung ein, als daß sie nicht dem Parlament untergeordnet ist, sondern als oberstes Innenrevisionsorgan der Verwaltung tätig wird. Der Auditor General wird von der Regierung (Exekutive) ernannt und kann auf Empfehlung des Premierministers vom

Kabinett abberufen werden. Der Auditor General ist direkt dem Premierminister verantwortlich, der seinerseits dem Geheimen Staatsrat und der gesetzgebenden Versammlung Bericht erstattet.

Dieser scheinbare Mangel an Eigenständigkeit hat allerdings die Gewährleistung der Prüfungsaufgaben in der Praxis keineswegs beeinträchtigt und bisher der Objektivität der Prüfungsfunktion niemals Abbruch getan.

Aufgaben der ORKB

Der Auditor General hat jährlich einen Bericht über die Staatsfinanzen und deren Ordnungsmäßigkeit in Übereinstimmung mit den allgemeinen Richtlinien für die staatliche Haushaltsführung zu erstatten. Zur Erfüllung dieser ihr übertragenen Aufgabe kann die ORKB alle erforderlichen Prüfungen und Erhebungen durchführen.

Der von der ORKB dem Premierminister vorgelegte Bericht enthält ua eine Feststellung darüber, ob

- die Bücher ordnungsgemäß geführt wurden und öffentliche Mittel lückenlos verbucht wurden;
- ob Aufzeichnungen und Unterlagen geführt wurden und die angewandten Prinzipien und Verfahren den geltenden Gesetzen entsprachen;
- die Mittel ausschließlich widmungsgemäß und unter Berücksichtigung der Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verausgabt wurden; und
- ob zufriedenstellende Verfahren zur Überwachung und Berichterstattung der für Entwicklungsprojekte getätigten Ausgaben eingerichtet wurden.

Ferner kann der Auditor General dem Premierminister über besonders wichtige oder dringliche Angelegenheiten, die nicht bis zur Vorlage des Jahresberichtes aufgeschoben werden können, einen Sonderbericht vorlegen.

Vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Beschränkungen hat der Auditor General unbeschränkten Zugang zu Informationen, die die Erfüllung der Zielsetzungen der ORKB betreffen.

Die Prüfungsbehörde wendet bereits die jüngst veröffentlichten Richtlinien der INTOSAI für die Finanzkontrolle als einen ihrer wesentlichen Prüfungsmaßstäbe an.

Personalwesen und Schulung

Die Prüfungsbehörde besteht zur Zeit aus 35 Mitarbeitern, die in zwei verschiedenen Abteilungen - der Prüfungsabteilung und der Verwaltungsabteilung - eingesetzt sind.

Die Prüfungsabteilung ist mit 85% der Beschäftigten das Kernstück der ORKB. Sie wird in ihren Aufgaben von der Verwaltungsabteilung unterstützt.

Eine Grundproblematik, die nicht nur die ORKB, sondern die gesamte Verwaltung betrifft, sind fehlende Schulungsmaßnahmen für Rechnungsführer. Die größten regionalen Schulungszentren befinden sich auf den Fidschi-Inseln, in Neuseeland und Australien. In diesem Jahr wurde allerdings von der Regierung ein Diplomstudienlehrgang für Rechnungswesen eingerichtet, hierbei wurde der Auditor General in einem beratenden Ausschuß miteinbezogen.

Eine weitere Schwierigkeit ist die Fort- und Weiterbildung des Personals, vor allem aufgrund einer in der Verwaltung von Tonga gängigen Praxis, nach der Büropersonal frei zwischen den verschiedenen Regierungsdienststellen versetzbar ist und rein nach Dienstalter, vor allem bis in die mittlere Managementebene hinaufreichend, befördert wird. Als Abhilfsmaßnahme wurde ein zweiteiliger Fortbildungskurs, bestehend aus den Abschnitten Rechnungswesen und Finanzkontrolle, entwickelt. Das erfolgreiche Bestehen einer Fachprüfung in Rech-

nungswesen ist Voraussetzung für die Zulassung zum Abschnitt Finanzkontrolle. Besteht der Kandidat diese Prüfung nicht, so wird dem Abschnitt Finanzkontrolle der Abschnitt Rechnungswesen vorgeschaltet.

SPASAI

Seit dem Jahr 1988 ist der Auditor General von Tonga gleichzeitig auch Generalsekretär der Südpazifischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (SPASAI), einer regionalen Arbeitsgruppe der INTOSAI, die als Nachfolgeorganisation der früheren Gruppe der „Leiter der Prüfungsbehörden im pazifischen Raum“ tätig ist.

Blick in die Zukunft

Für die kommenden fünf Jahre hat sich die ORKB die folgenden Ziele gesetzt:

- die Aufrechterhaltung eines hohen Standards in der staatlichen Finanzkontrolle,
- die Erschließung von Ressourcen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen, sowie die
- Sicherstellung von Einsparungen und Rationalisierungen durch ihre Prüftätigkeit. ■

Neuerscheinungen

In der Verwaltung wird die Wichtigkeit einer sparsamen und wirksamen staatlichen Finanzkontrolle zunehmend erkannt. Ein neues, sich änderndes politisches Umfeld erfordert neue Gesetze für die staatliche Finanzkontrolle und die Überarbeitung und Novellierung bestehender Gesetzestexte. Das Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) hat als Checkliste und Grundlage für derartige Überprüfungen und Gesetzesänderungen ein Werk von H. David Myland, dem früheren Comptroller und Auditor General des Vereinigten Königreiches, unter dem Titel *Public Audit Law* (Gesetzliche Bestimmungen zur staatlichen Finanzkontrolle) veröffentlicht, welches sich unter anderem mit folgenden Themenbereichen auseinandersetzt: Prüfungsumfang, Verantwortlichkeit, Art der Prüfungstätigkeit, Ausmaß der Berichterstattung, Standeskodex, Unabhängigkeit, Verhältnis zwischen Prüfungsorganisation und Gesetzgeber, Finanzierung der Prüfungstätigkeit, Personalwesen und Informationszugang.

Diese Neuerscheinung ist in englischer Sprache zum Preis von 25 brit. Pfund (für jede Erstbestellung) erhältlich bei: **Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 3 Robert Street, London WC2N 6BH, Vereinigtes Königreich.** Jede weitere Bestellung zum Preis von 12.50 L

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kürzlich eine ausführliche Studie mit dem Titel: *„Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung“* herausgegeben. In dem Buch sind Prüfungsberichte und -erkenntnisse des Bundesrechnungshofes auf diesem Gebiet aus den letzten fünfzehn Jahren querschnittlich ausgewertet. Die Publikation beschäftigt sich eingehend mit den verschiedensten Aspekten der Personalbedarfsermittlung, weist auf häufige Mängel hin und gibt Verbesserungsempfehlungen.

Auch ist ausgeführt, daß die Bundesverwaltungen oft nicht die Voraussetzungen für eine sachgerechte Personalbemessung erfüllen. So waren die organisatorischen Gegebenheiten und personellen Qualifikationen für die Wahrnehmung der Personalbedarfsermittlungsaufgaben häufig unzureichend. Bundesverwaltungen wählten vielfach Verfahren und Untersuchungsmethoden, die nicht vertretbar waren und zu unzulänglichen Ergebnissen führten. Bei personalwirtschaftlichen Stichprobenuntersuchungen wurden die statistischen Anforderungen sowie Kriterien, die die Repräsentativität der Ergebnisse wesentlich beeinflussen, nicht hinreichend beachtet. Die Abhängigkeit zwischen dem Zeitbedarf für die Verrichtung bestimmter Aufgaben und den Fallzahlen waren nicht genügend

gesichert. Verteilzeiten wurden wiederholt ohne nachvollziehbare Begründung über die allgemein anerkannten Werte hinaus oder mehrfach angesetzt. Die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft wurde häufig unzulänglich ermittelt. Insbesondere die Arbeiten zum Entwickeln zentraler Bemessungsvorgaben konnten überwiegend nicht oder nicht vollständig nachvollzogen werden, da die Dokumentation erhebliche Mängel aufwies oder ganz fehlte. Obwohl der Personalbedarf bei ansteigenden Arbeitsmengen in der Regel zeitnah bemessen und entsprechend erhöht wurde, unterblieb diese häufig bei rückläufigen Arbeitsmengen.

Da die Personalbedarfsermittlung in der öffentlichen Verwaltung gerade in Zeiten knapper Mittel ein zentrales Thema ist bei dem Bemühen, die Aufgaben der öffentlichen Hand sachgerecht und wirtschaftlich zu erfüllen, stellt die vorliegende Veröffentlichung ein wertvolles Nachschlagewerk für alle diejenigen dar, die sich mit der Prüfung der öffentlichen Verwaltung oder personalwirtschaftlichen Fragen beschäftigen.

Die Broschüre ist in deutscher Sprache kostenlos erhältlich beim: **Bundesrechnungshof, Referat Pr/Int, Postfach 100433, D-6000 Frankfurt am Main 1, Deutschland**

Das US-General Accounting Office (GAO) wendet im Rahmen seiner Prüftätigkeit verschiedene Methoden und Techniken an und veröffentlicht in regelmäßigen Abständen Grundsatzrichtlinien für das Prüfpersonal in Form von sog. Methodikpapieren und technischen Richtlinien. *Using Statistical Sampling (GAO/PEMD-10.1.6.)* ist das letzte in einer Reihe von Methodikdokumenten, die von der Abteilung für Bewertung und Methodologie im GAO veröffentlicht wurden. Es ersetzt die bislang geltende Unterlage über statistische Auswahlverfahren aus dem Jahre 1986.

Im Wissen um die Bedeutung des Stichprobenverfahrens als wichtigem Bestandteil der Konzeption und Planung von Prüfungs- und Bewertungsaufgaben, will dieses Dokument sowohl Führungskräfte als auch mit Bewertungen betraute Prüfer näher mit den Methoden der statistischen Stichprobenahme und ihrer Bedeutung für die Planung und Durchführung einer Prüfung vertraut machen. Mit der enthaltenen Basisinformation über den Begriff und die Methodik der Stichprobenahme soll es dem Leser möglich sein (1) Tätigkeitsbereiche zu erkennen, in denen sich der Einsatz statistischer Auswahlverfahren lohnt, (2) festzustellen, wann einschlägige Experten in diesem Bereich zu Rate gezogen werden sollten und (3) gemeinsam mit dem Fachmann an der Planung und

Durchführung einer Stichprobenerhebung zu arbeiten. Die angeschnittenen Themenbereiche umfassen unter anderem eine Grundsatz Einführung, eine Darstellung grundlegender und weiterführender Schätzwertmethoden, die Behandlung statistische Auswahlverfahren im Prüfungskontext, zufalls-gestützte Auswahlverfahren sowie Fragen der Datenerhebung und Auswertung im Zusammenhang mit der Stichprobennahme.

Diese Fachpublikation ist kostenlos in englischer Sprache zu beziehen bei: **United States General Accounting Office, 441 G Street, N.W., Room 7806, Washington, D.C. 20548, U.S.A.**

In der Erkenntnis, wie wichtig die Erhebung und Bewertung von Belegmaterial für den Prüfungserfolg ist, wurden vom Canadian Institute of Chartered Accountants die Ergebnisse einer Forschungsstudie veröffentlicht, die sich mit der Auslegung und Anwendung von Richtlinien für die Belegung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen auseinandersetzt. *Value-for-Money Evidence* (Prüfungsnachweise in der Wirtschaftlichkeitsprüfung) von D.M. Barnes, C.A. ist eine Neuerscheinung, in der die Ergebnisse der Tätigkeit der Forschungsgruppe präsentiert werden. Die der Studie zugrundeliegenden und in der Veröffentlichung behandelten Themen reichen von einer einführenden Erläuterung der Begriffe und Richtlinien über grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Prüfungsbelegung, zu einer Darstellung des begrifflichen Rahmens für die

Belegung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Ferner wird ein logisches Modell samt Anwendungsbeispielen vorgestellt. Weitere Abschnitte behandeln Fragen der Hinlänglichkeit der Prüfungsbelegung, sowie Art und Herkunft von Prüfungsbelegen und deren Bewertung. Ein Kapitel über die Problematik der Prüfungsnachweise im Lichte unterschiedlicher Aufgabenstellungen setzt sich mit Rechtmäßigkeitsprüfungen auf bundesstaatlicher und Provinzebene, mit öffentlichen Unternehmungen, Kommunalprüfungen und Sonderprüfungen, Innenrevisionen sowie Prüfaufträgen außerhalb Kanadas auseinander.

Das Werk schließt mit einer Aufforderung an alle in der Praxis Tätigen, die vorgestellten Inhalte praktisch zu erproben und schlägt die Erarbeitung von speziellen Richtlinien bzw. Normen für die Belegung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen vor.

Die vorgestellte Publikation ist systematisch gegliedert und in ihren grundlegenden Gedanken leicht verständlich. Zahlreiche Beispiele sollen die Anwendung der dargestellten Fragen und Themen in der Praxis veranschaulichen. Eine Vielzahl verschiedener Tabellen runden das Erscheinungsbild ab.

Die Veröffentlichung kann in Englisch oder Französisch zum Preis von kanadischen \$35.00 bezogen werden bei: **The Canadian Institute of Chartered Accountants, 150 Bloor Street West, Toronto, Canada M5S 2Y2. ■**

INTOSAI Intern

Interregionales UN/INTOSAI Seminar über die EDV-Prüfung

Vom 27. Mai bis zum 4. Juni 1992 fand in Wien, Österreich, das interregionale Seminar der Vereinten Nationen über die EDV-Prüfung statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 10. interregionale Seminar, das gemeinsam von der Abteilung der Vereinten Nationen für Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung (DESD) und der Internationalen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) organisiert wurde.

Die DESD hat in der Vergangenheit schon mehrfach verschiedene Schulungsmaßnahmen initiiert, um Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Schulungsaktivitäten wurden von der DESD in Zusammenarbeit mit INTOSAI im Abstand von jeweils zwei Jahren interregionale Schulungsprogramme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstaltet. In den vergangenen 20 Jahren fanden neun derartige Veranstaltungen statt, die sich ua mit folgenden Themenbereichen auseinandersetzten: Prüfung öffentlicher Unternehmungen, Prüfung öffentlicher Bauten, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, umfassende Kontrolle, Prüfungsgrundsätze, interne Managementkontrollsysteme, Prüfung von Entwicklungsprogrammen, die Anwendung der Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle, sowie die Abrechnung und Prüfung von

internationalen Entwicklungshilfeprojekten. Das jüngste Seminar hatte die computergestützte Prüfung zum Thema.

Schwerpunkt auf Praxisnähe

Das Seminar setzte sich ua mit verschiedenen EDV-Begriffen auseinander, mit der Verwendung des Computers bei Prüfungen, sowie mit der Einführung und Verwirklichung der EDV-Prüfung in einer obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB). Ein Abschnitt war Fallbeispielen aus der Praxis gewidmet. Die Teilnehmer konnten direkt auf ein lokales EDV-Netz zugreifen, wo sie mit EDV-gestützten Prüfungstechniken und -methoden vertraut gemacht wurden. Grundsatzpapiere, Länderbeiträge und Fallstudien wurden von den Vereinten Nationen, der INTOSAI, verschiedenen ORKB und internationalen Organisationen bereitgestellt.

Die Fallstudien setzten sich mit der Entwicklung von EDV-Strategien, den Merkmalen übersichtlich gegliederter Rechnungssysteme, mit organisatorischen Fragen, den markt-gängigen Produkten, Hardwaressystemen, Beschaffungsverfahren, Schulungerfordernissen sowie Finanzierungsquellen und technischer Hilfestellung auseinander.

Insgesamt 30 Teilnehmer aus 25 Entwicklungsländern und 5 Industrieländern sowie Vertreter der Afrikanischen Entwicklungsbank, der FAO, der UNESCO, des UNDP und der UNIDO waren vertreten.



Dieses Bild zeigt den Seminarraum im Vienna International Center, in dem das UN/INTOSAI Seminar über EDV-Technik und EDV-Prüfung stattfand. Eindeutig erkennbar ist der praxisbezogene Schwerpunkt bei der Vermittlung von EDV-Fertigkeiten. Im Verlauf der 8-tägigen Veranstaltung standen allen Teilnehmern eigene PCs zur Verfügung.

Ziel dieser praxisbezogenen Schulungsveranstaltung mit ausgewählten Softwarepaketen war eine Bewußtseinsbildung über die Einsatzmöglichkeiten des Mikrocomputers in der Prüfungspraxis. Die Teilnehmer benützten die Softwareprogramme ua zur Erarbeitung eines Prüfungsprogrammes für die Lohn- und Gehaltsverrechnung und die Erstellung einer Prüfdatei. Verschiedene Prüfungsschritte wurden nachvollzogen und mit Arbeitsschritten in Beziehung gesetzt, die bereits in WordPerfect und Quattro-Pro Spreadsheets wie Lotus 1-2-3 am Computer durchgeführt worden waren.

Mit Hilfe eines Programmes zur interaktiven Datenabfrage und -auswertung (IDEA) konnte eine Bankdatei importiert und abgefragt, Daten indexiert und mit anderen Daten, etwa Name und Adresse eines Kunden, verknüpft sowie Gesamtfelder bearbeitet werden.

Weiters wurden die Teilnehmer mit verschiedenen Methoden vertraut gemacht, um die Verlässlichkeit computergestützter Daten zu beurteilen zu können. Mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Quattro-Pro wurden Attributtests und relationale Tests durchgeführt.

Im Rahmen der Attributtests wurde überprüft (1) ob Daten vorhanden oder nicht vorhanden waren, (2) ob es sich um alphabetische oder numerische Daten handelte, (3) ob die Daten positiv oder negativ waren, und (4) ob sich Daten innerhalb eines vorgegebenen Bereiches befanden.

Im Rahmen von konditionalen Tests wurde das Verhältnis zwischen zwei oder mehr Datenelementen untersucht, zB die Dienstjahre eines Angestellten im Verhältnis zu den ihm zustehenden Urlaubsstunden.

Zur Durchführung dieser Tests mußten die folgenden EDV-Techniken angewendet werden:

- Sortieren von Einfach- und Doppelspalten,

- Neuberechnung von Formeln,
- Verwendung von Kontrolltabellen zur Überprüfung von Mehrfachfeldberechnungen, sowie
- logische Tests.

Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Die EDV-Technik hat sich in der vergangen Jahren rasant weiterentwickelt. Ihr Einsatz in der staatlichen Verwaltung ist massiv angestiegen. Die ORKB waren dieser Problematik gegenüber schon immer besonders aufgeschlossen. Nunmehr ist allerdings der Zeitpunkt für einschneidende Maßnahmen gekommen, um nicht die Wirksamkeit der Prüfungstätigkeit ernsthaft zu gefährden. Diese neue Technik bietet den ORKB gleichzeitig die einmalige Chance, ihre Prüfungskompetenzen zu verstärken und organisationsinterne Abläufe zu verbessern. Aus gerade diesem Blickwinkel ist die Bedeutung der EDV für die ORKB zu sehen.

Die Teilnehmer zeigten sich von allen Aspekten dieses UN/INTOSAI Seminars begeistert, vor allem von dem im Seminaufbau neuen Praxisteil. Besonderes Echo fanden die Qualität und Sachbezogenheit der Vorträge und die verschiedenen Präsentationstechniken. Im praktischen Übungsteil fanden vor allem das von den drei EDV-Prüfungsexperten bereitgestellte Schulungsmaterial und die fachliche Betreuung durch die Trainer besonders großen Anklang.

Von seiten der Teilnehmer wurden Folgemaßnahmen in Form von praktischen Computerschulungen angeregt. Ferner wurde der Wunsch nach Abhaltung ähnlicher Veranstaltungen auf regionaler und nationaler Ebene geäußert. Weiters wurde empfohlen, Informationskanäle über die jüngsten Entwicklungen im Bereich der für ORKB interessante EDV Hard- und Softwaretechnik einzurichten. ■