

EFFIZIENZSTEIGERUNG IN DEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN

Hayri CICEKDAGI¹, Jozef SABLIK²

Autori: Hayari Cicekdagi¹, Prof. Ing. Jozef Sablik, CSc.

Pracovisko: ²Materiálovotechnologická fakulta STU, Trnava

Adresa: ¹Titusstr. 19, 60439 Frankfurt, Germany, ²Paulínska 16, 917 24 Trnava

Tel: 004219018646026 E-mail: cicekdagi@web.de, sablik@mf.stuba.sk

Abstract

Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Verwaltungen wird an der Verbesserung der Kosten- und Leistungsrelation der Prozesse insgesamt gemessen. Dabei fließen auch die Unterstützungsprozesse und der Grad der Standardisierung mit ein. Aus diesem Grund muss der Begriff Effizienz bei den Überlegungen um die Vereinfachung, Reform und Modernisierung der Verwaltungen eine zentrale Rolle spielen.

Key words

Verwaltungen, Unterstützungsprozesse

Effizienzsteigerung als strategisches Ziel

Allgemein beschreibt die Effizienz den Erfolg oder die Wirksamkeit von Maßnahmen im Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen. Sie stellt damit auf ein entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gestaltetes Kosten-Nutzen-Verhältnis (oder Output-Input-Verhältnis) ab. Deswegen wird Effizienz in fast allen untersuchten Ansätzen entsprechend der betriebswirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit als Verhältnis von Output und Input definiert.

Im Sinne der Produktionstheorie wird ein Güterbündel dann als effizient bezeichnet, wenn kein weiteres Güterbündel existiert, das ein höheres Output/Input-Verhältnis erbringt.¹

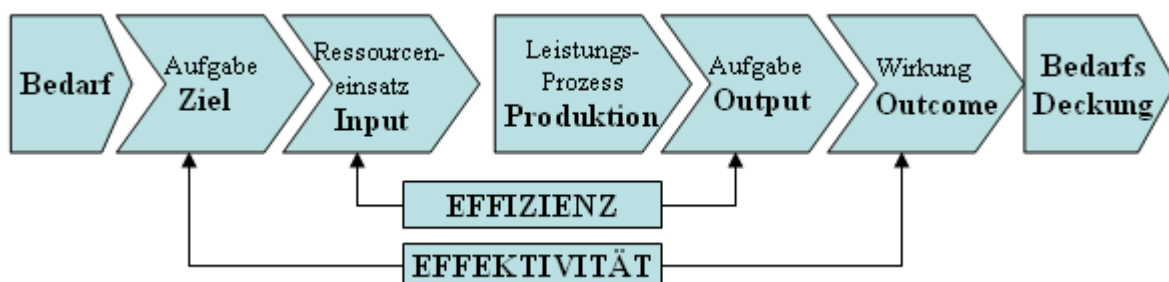


Abbildung: Wirtschaftlichkeitskriterien- Outcome Modell

¹ Vgl. Weiber Rolf (1996): Was ist Marketing? Ein informationsökonomischer Erklärungsansatz, S. 22.

Weiterhin kann Effizienz auch als die Wirksamkeit von Strukturen bzw. Aktivitäten definiert werden. Ein konkreter Maßstab dafür ist hier die Effektivität. Diese stellt ein Globalmaß dar, um die Eignung eines Instrumentes zur Zielerreichung festzulegen. Dabei stellt diese das Verhältnis von Kosten zur Leistung oder das Verhältnis vom Aufwand zum Ertrag dar.

Die Abbildung „Wirtschaftlichkeitskriterien- Outcome Modell“ zeigt die Rolle der controllingorientierten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bei der Steigerung der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz. Das politisch vorgegebene Ziel oder der Zweck des Verwaltungshandelns, beziehen sich entweder auf die Leistungen (Output) oder die Wirkungen (Outcome). Hierbei wird Outcome als die mit der Leistung erzielte Wirkung definiert. Während Effizienz die Produktivität eines Leistungsprozesses beschreibt, in dem das Ergebnis (Output) den eingesetzten Ressourcen (Input) gegenübergestellt wird, beschreibt die Gegenüberstellung von Ergebnis und Ziel die Wirksamkeit und die Effektivität des öffentlichen Verwaltungshandelns. Eine Wirkungsrechnung wird in diesem Bereich durchgeführt, d.h. die Beziehung zwischen Ziele, Effektivität und Outcome wird betrachtet.

Die Verbesserung des Effizienzverständnisses

Um die Effizienz und den Ressourcenverbrauch besser abbilden zu können, sollen die öffentlichen Verwaltungen die bewährten Instrumente des industriellen Sektors nutzen: Das Geldverbrauchskonzept kann durch ein Ressourcenverbrauchskonzept ersetzt werden. Ebenso soll die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden.

Um die verbesserte Effizienz zu erreichen, sollen folgende Punkte in den öffentlichen Verwaltungen umgesetzt werden:

- Die öffentlichen Verwaltungen sollen künftig ergebnisorientiert arbeiten und möglichst weitgehend durch die Regierungen und das Parlament über Zielvorgaben und Ergebnisse gesteuert werden.
- Das Ergebnis im Sinne der Wirkung von Verwaltungsleistungen soll deshalb immer an dem gemessen werden „was beim Bürger/Kunden ankommt“. Ergebnisorientierung ist ein Merkmal der Kundenorientierung.
- Die Postulierung der Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Optimierung des Verhältnisses von Leistungen und Kosten (Effizienz) ist notwendig.

Eine der wichtigsten Aufgaben des operativen Verwaltungscontrollings ist somit die Reduzierung und Optimierung der betrieblichen Kosten. Darunter ist sowohl der Abbau von überflüssigen Kosten als auch die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit oder Effizienz dadurch zu verstehen, dass die mit der Erfüllung von zusätzlichen Verwaltungsaufgaben entstehenden Kosten langsamer wachsen als der daraus erzielte Nutzen.

Ein umfassendes öffentliches Rechnungswesen liefert somit Informationen über die Effektivität, die Effizienz und die Kosteneffizienz. Dabei trägt die KLR durch die Bereitstellung von Informationen zur Effizienz und die Kosteneffizienz (Ist-Soll-Kostenrelation) wesentlich zur Optimierung des Ressourceneinsatzes, der Prozesse sowie des Outputs bei.

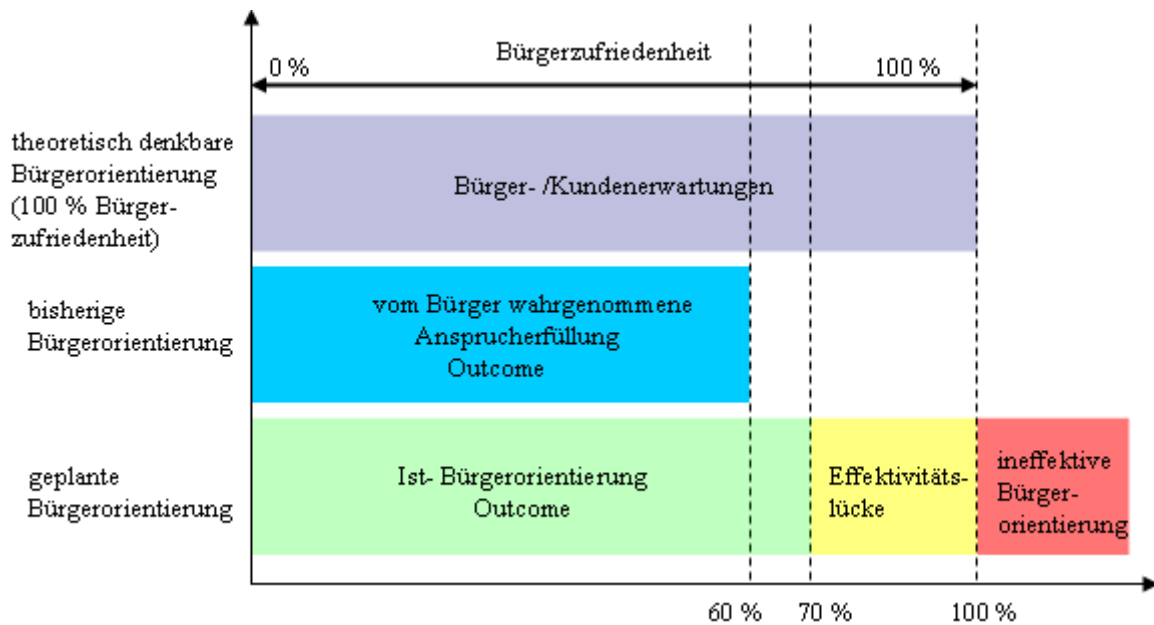


Abbildung Planung der Bürgerorientierung

Ziel dieses verwaltungsspezifischen Effizienzverständnisses ist es, unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen und Bedürfnisse der Bürger als „Kunde“ die öffentlichen Aktivitäten auf Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit auszurichten. Dies unterscheidet auch die Kundenorientierung von der Bürgerorientierung. Während das Einzel- oder Gruppeninteresse als Kundenorientierung definiert wird, wird das Interesse der Allgemeinheit als Bürgerorientierung gesehen.

Wie die Abbildung „Planung der Bürgerorientierung“ zeigt, ist das Ziel der Verwaltungen ebenso wie das der privaten Unternehmen die vollständige Erreichung der Bürger- bzw. Kundenzufriedenheit. Da sie aber aus vielfältigen Gründen diese Ziele nicht erreichen, entsteht eine Effektivitätslücke. Dies definiert man auch als die Relation zwischen theoretisch denkbare Bürgerorientierung (100 % Bürgerzufriedenheit) und Ist-Bürgerorientierung (Outcome), d.h. realisierter Bürgerorientierung. Der Bereich „ineffektive Bürgerorientierung“ ist der Bereich, welcher über die „theoretische denkbare Bürgerorientierung“ hinausgeht. Dies kommt aber in der Realität kaum vor. Wenn es aber vorkommt, liegen die Gründe in einer falschen Planung der öffentlichen Verwaltungen oder in dem Interessenkonflikt zwischen öffentlichen Verwaltungen und der Politik.

Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes schreiben die Gesetzgeber die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingend vor. Aber eine klare Definition von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird in diesem Zusammenhang allerdings nicht vorgegeben. Deswegen sollen die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und die Erhöhung des Effizienzgrades eines der wichtigsten strategischen Ziele der öffentlichen Verwaltungen sein. Dabei soll die Wirtschaftlichkeit als Verhältnis von eingesetztem Mittel zu erzeugtem Ergebnis definiert werden. Diese Definition betont, dass nur durch die verbesserte Wirtschaftlichkeit eine stärkere Bürger- und Kundenorientierung erreicht werden kann.

Man kann das Wirtschaftlichkeitsprinzip durch das Rationalprinzip beschreiben. Gemäß dem Rationalprinzip wird das Streben nach einem möglichst günstigen bzw. optimalen Verhältnis zwischen angestrebtem Ergebnis und eingesetzten Mitteln als rationales Verhalten bezeichnet. Das Rationalprinzip fordert also einen ziel- bzw. zweckorientierten Mitteleinsatz, und zwar nach dem Grundsatz der „maximierenden Rationalität“.

Wie bereits erwähnt, fehlt es für den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit an einer allgemeingültigen Definition, weshalb unterschiedliche Auslegungen existieren. In der Betriebswirtschaftslehre wird das Sparsamkeitsprinzip oder das ökonomische Prinzip oft als Synonym für das Wirtschaftlichkeitsprinzip interpretiert. Sparsamkeit lässt sich aber auch als eine Variante von Wirtschaftlichkeit auffassen. Danach ist ein bestimmter Zweck mit dem Einsatz möglichst geringer Mittel zu erreichen. Oder man meint mit Sparsamkeit die fiskalische Minimierung der öffentlichen Ausgaben um bestimmte Ziele zu erreichen. Solange die Verwaltung ihre Leistungen nicht über die Wirkung beurteilen können, verstehen sie sich also nicht als „Wirkeinheit“ und der Mitteleinsatz rückt selbstverständlich in den Vordergrund. Sachziele werden durch Formalziele ersetzt und Sparsamkeit tritt an die Stelle von Wirtschaftlichkeit.

Wenn quantifizierbarere Ausprägungen des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsbegriffs für die Verwaltungsbetriebe angewendet werden sollen, müssen diese Ausprägungen folgende Anforderungen erfüllen:

- Sie müssen als Entscheidungskriterium bei der Planung von Verwaltungsmaßnahmen anwendbar sein, so z.B. bei der Planung des Leistungsprogramms, der vorzuhaltenden Kapazitäten, der verwaltungsbetrieblichen Organisationsstrukturen.
- Sie müssen eine Kontrolle der erreichten oder mit anderen Worten, eine zuverlässige Beurteilung der verwaltungsbetrieblichen Tätigkeiten ermöglichen.

DIE REALISIERUNG VON KOSTEN- UND LEISTUNGSTRANSPARENZ

Das zentrale Grundanliegen einer Kosten- und Leistungsrechnung in den öffentlichen Verwaltungen muss die Schaffung von mehr Transparenz bezüglich der zu erstellenden Verwaltungsleistungen und den dafür anfallenden Kosten sein. Dabei ermöglicht eine verursachungsgerechte Zuordnung von Einzelkosten zu den Produkten oder Kostenträgern, d.h. die Kosten werden dort gebucht, wo sie entstehen, die Reduzierung von Gemein-, Fix-, und auch Komplexitätskosten. Dieses grundsätzliche Prinzip bei der Buchung von Kosten und diese Vorgehensweise erhöhen also die Kosten- und Leistungstransparenz. Weiterhin steigert die Reduzierung der Anzahl von Beziehungsebenen, d.h. die Beziehung zwischen innerbetrieblichen Leistungen, von Produktions- und Dienstleistungstiefe, von Haupt- und Hilfskostenstellen die Kosten- und Leistungstransparenz.

Einen weiteren entscheidenden Beitrag zur Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz liefert die Prozesskostenrechnung. Die Betrachtung von Prozessen und ihnen zugrunde liegenden Kostentreibern zielt nämlich auf die Schaffung von Kosten- und Wertschöpfungstransparenz für alle Aktivitäten einer Verwaltung.

Ein anderer Faktor liegt in der Analyse vergangener Daten und dem Feststellen der Plan/Ist-Abweichungen. Durch diese Kostenvergleiche zurücklegender Periodenabschnitte oder dem entsprechenden Vergleich der Plan-Kosten mit den Ist-Kosten, liefert die Kostenstellenrechnung Daten für eine Wirtschaftlichkeitskontrolle in den einzelnen

Kostenstellen. Mit einer detaillierten Abgrenzung und Ausweisung von Kostenstellen nach der Funktion steigen die Transparenz der Kostenentstehung und die Möglichkeit zur beanspruchungsgerechten Verrechnung von Kosten.

Eine erhöhte Kostentransparenz sollen die öffentlichen Verwaltungen durch die Implementierung einer ergebnisorientierten Budgetierung, Kontraktmanagement, doppelte Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung, sowie durch die Realisierung eines auf einem Kennzahlensystem basierenden operativen und strategischen Controllings erreichen. Denn die Haushaltspläne schreiben vor, welches Volumen an finanziellen Mitteln die Dienststellen ausgeben dürfen. Sie enthalten aber keinerlei Hinweise darüber, für welche konkreten Leistungen diese Mittel ausgegeben werden sollen. Bei der Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz in Verwaltungen müssen somit Aufgaben-, und Finanzverantwortung zusammengeführt werden. Erst dann entsprechen die Qualität der Leistung und die Kosten der Leistung einander. Darüber hinaus wird durch eine Integration der Sach- und Finanzverantwortung sowohl die Kosten- und Leistungstransparenz ermöglicht, als auch ein Kostenbewusstsein bei den Mitarbeitern geschaffen. Und nur dann ist die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit und des Verhältnisses von Kosten und Leistung von Interesse. Das heißt die Begriffe Wirtschaftlichkeit und wirksamkeitsrelevante Informationen gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Eine Verwaltung soll also

- ihre Kosten kennen,
- ihre Leistungen und deren Wirkungen genau einschätzen und
- sich über den Stand und die Entwicklung ihres Vermögens und ihrer Schulden bewusst sein.

Als grundlegende Instrumente dazu kann man die Kosten- und Leistungsrechnung und kaufmännische Buchführung nennen.