Stand 29.04.2013

Richtlinie für die Budgetierung bei der Samtgemeinde Lüchow (Wendland)

Inhaltsverzeichnis:

§ 1 Begriffsbestimmung
§ 2 Formen und Ziele der Budgetierung
§ 3 Budgetierung als Steuerungselement
§ 4 Budgetregeln
§ 5 Bewirtschaftung des Budgets
§ 6 Umgang mit erzielten Einsparungen und negativen Budgetabweichungen
§ 7 Anpassung des Budgets während des Haushaltsjahres
§ 8 Berichtswesen
§ 9 Personalkostenbudgetierung
§ 10 Controlling
§ 11 Inkrafttreten

Präambel

Gemäß § 4 III Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung (GemHKVO) können Teilhaushalte, Produktbereiche, Produktgruppen oder Produkte, die einen funktional begrenzten Aufgabenbereich darstellen, durch Haushaltsvermerk zu einer Bewirtschaftungseinheit erklärt werden (Budgets). Die Verantwortung für ein Budget wird einer bestimmten Organisationseinheit im Rahmen der Verwaltungsgliederung zugeordnet.

§ 21 I GemHKVO regelt zudem, dass zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und nach den örtlichen Bedürfnissen u. a. ein Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen einzurichten ist.

Ziel der Budgetierung ist die Zusammenführung von Ressourcenverantwortung mit der bereits bestehenden fachlichen Verantwortung. Hierdurch wird die Eigenverantwortung und Kompetenz der budgetierten Bereiche gestärkt. Budgetierung soll zum effektiven, wirtschaftlichen Handeln motivieren, das Kreativitätspotential der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern und eine höhere Identifikation mit der geleisteten Arbeit ermöglichen.

Richtlinie für die Budgetierung bei der Samtgemeinde Lüchow (Wendland)

§ 1 Begriffsbestimmung

1. Budget:
Unter einem Budget im Sinne dieser Regeln ist ein für eine bestimmte Organisationseinheit vorgegebener finanzieller Rahmen zu verstehen, der für die Verwirklichung vereinbarter oder vorgegebener Ziele eigenverantwortlich bewirtschaftet wird.

Das Budget bildet die Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen (Saldo-Budgetierung).

Dabei wird unterschieden nach zahlungswirksamen, nicht zahlungswirksamen und investiven Budgets sowie einem Personalbudget.

2. Gesamtbudget
Der Samtgemeindehaushalt bildet das Gesamtbudget.

3. Zuschuss- oder Überschussbudget
Die Aufwendungen/Auszahlungen werden den Erträgen/Einzahlungen gegenüber gestellt. Ein negativer Finanzierungssaldo wird als Zuschussbudget zur Verfügung gestellt. Ein positiver Finanzierungssaldo wird als Überschussbudget dargestellt.

§ 2 Formen und Ziele der Budgetierung

Mit der Budgetierung wird einer bestimmten Organisationseinheit ein finanzieller Rahmen (als Budget) zur Verfügung gestellt, innerhalb dessen sie ihre Ziele eigenverantwortlich erreichen können.

Folgende Verbesserungen sollen mit der Budgetierung erreicht werden:

- Verfahrensvereinfachung bei der Ausführung des Haushaltsplanes

- Schaffung von Kostentransparenz,
  - Dies ist die Voraussetzung für die Entwicklung von Kostenbewusstsein und die Basis für (interkommunaler = Vergleich zwischen einer oder mehrerer Kommunen) Vergleich.

- Zusammenführung der Verantwortung für die Arbeitsergebnisse und den Mitteleinsatz,
  - Dies führt zu erhöhter Motivation und verbesserten Anreiz.

- Verbesserung der Haushaltssituation und der Wirtschaftlichkeit,

- Stärkung des Kostenbewusstseins.

§ 3 Budgetierung als Steuerungselement

Die Budgetierung ist kein isoliert einzusetzendes Instrument. Sie bedingt eine enge Verzahnung u. a. mit der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung, Zielvereinbarungen sowie dem Berichtswesen. Das Berichtswesen beinhaltet die kontinuierliche Darstellung von Sachständen der gefassten Beschlüsse. Eine konsequente und in Verbindung mit den anderen Steuerungselementen umgesetzte Budgetierung und der damit verbundenen Budgetverantwortung bewirkt, dass seitens des Samtgemeindebürgermeisters sowie der politischen Gremien auf Detailentscheidungen verzichtet werden kann.

Nettobutgetierung regt die Budgetverantwortlichen zur Erzielung von Einnahmen an, um die Ausgabendeckung oder die Aufgabenerfüllung zu verbessern und stärkt ihre Eigenverantwortlichkeit. Dies führt zu Sparanreizen sowie Einsparungen bei den Mitteln der laufenden Verwaltungstätigkeit und zusätzliche Beschaffungen im investiven Bereich.

§ 4 Budgetregeln

1. Budgetgarantie:
Die Budgetgarantie wirkt zwischen den einzelnen Abteilungsbudgets. Die Produkte innerhalb des Budgets haben sich an Vorgaben zu orientieren.

Erster Grundsatz der Budgetgarantie ist, dass der Budgetverantwortliche auf die Höhe des Budgets vertrauen kann und dass die Ermächtigung hierüber entsprechend den Zielvereinbarungen grundsätzlich unantastbar ist. Damit sind auch grundsätzlich noch nicht abgerufene, aber budgetierte Mittel dem Zugriff Dritter (Verwaltungsvorstand, Samtgemeindeausschuss u. a.) entzogen.

Während des Vollzuges kann das Budget nur dann gekürzt werden, wenn sich die zugrunde liegenden Annahmen des Gesamtbudgets erheblich verändern und eine Anpassung unumgänglich ist (z. B. Änderungen im Finanzausgleich, Zinsanpassung etc.) Eine „erhebliche Veränderung“ in diesem Sinne liegt vor, wenn sich der strukturelle Fehlbetrag des laufenden Haushaltsjahres um 2 % (ohne Berücksichtigung evtl. gewährter Bedarfzuweisungen) erhöht. Hierzu sind dann Änderungsvereinbarungen mit den Budgetverantwortlichen erforderlich.

Sollten diese Maßnahmen nicht ausreichen, um eine weitere Erhöhung des Fehlbedarfs zu vermeiden, kann eine Haushaltssperre durch den Samtgemeindebürgermeister veranlasst werden, die die Budgetgarantie ebenfalls einschränkt.

Eine weitere Einschränkung der Budgetgarantie ist gegeben, wenn eine Nachtragssatzung gem. § 115 NkomVG zu erlassen ist und über die Budgets wieder neu verhandelt werden muss.

Eine Deckungssperre für den Gesamthaushalt ist im Hinblick auf die defizitäre Haushaltssituation unzulässig.

2. Budgetdiziplin:
Aus der Budgetgarantie resultiert die Budgetdiziplin. Für die jeweils übergeordnete Budgetebene, für das zentrale Finanzmanagement, den Verwaltungsvorstand und die Politik bedeutet dies, dass die Budgetverantwortlichen ihre Budgets auch tatsächlich einhalten (Budgetdiziplin). Änderungen sind rechtzeitig zu melden und detailliert zu begründen.

3. Budgetrisiko:
Budgetierung ist Prognose und deshalb mit Unwägbarkeiten behaftet, die auch bei sorgfältiger Planung nicht ausgeschlossen werden können.

Dieses Budgetrisiko tragen Politik und Verwaltungsvorstand für das Gesamtbudget und die Budgetverantwortlichen für die ihnen jeweils zugewiesenen Budgets. Daraus folgt, dass die jeweiligen Budgetverantwortlichen verpflichtet sind, die negativen Auswirkungen einer Veränderung der Planung zugrunde liegenden Annahmen in ihren Budgets auszugleichen.

4. Budgetsolidarität:
Die Dezentralisierung von Entscheidungen und Bewirtschaftungsbefugnissen im Rahmen der Übertragung von Budgetverantwortung lässt keine „Einbahnstraße“ entstehen. Budgetgarantie und Budgetrisiko sind durch Budgetsolidarität verknüpft. Die Budgetverantwortlichen sind und bleiben „im Gegenzug“ in die Beachtung der obersten Finanzziele einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft der Samtgemeinde als Gesamtunternehmen (Konzern) eingebunden und auch dafür mit verantwortlich. Die Budgetsolidarität gilt auch in den Fällen, in denen durch Managementleistungen Einsparungen oder über- und außerplanmäßigen Einnahmen erzielt worden sind, die Samtgemeinde aber insgesamt in Haushaltskonsolidierungszwänge steckt. Hier steht sie vor allem in einem Spannungsverhältnis zur Motivationsfunktion, die nicht leer laufen darf.

5. Gegenseitige Deckungsfähigkeit:
Grundsätzlich sind innerhalb eines Budgets Minderausgaben für entsprechende Mehrausgaben verwendbar (gegenseitige Deckungsfähigkeit in analoger Anwendung des § 18 I GemHVO/ Minder- bzw. Mehraufwendungen im § 19 GemHKVO).

6. Unechte Deckungsfähigkeit:
Im Zusammenhang mit einer flexiblen Haushaltsführung müssen auch die Erträge/ Einnahmen Berücksichtigung finden. Grundsätzlich können alle Mehrerträge/ -einnahmen eines Budgets zur Finanzierung von Mehraufwendungen/ -ausgaben herangezogen werden. Außerdem lassen sich Ausfälle bei den Erträgen/ Einnahmen durch Einsparungen bei den Aufwendungen/ Ausgaben ausgleichen.

Zu beachten ist § 18 I GemHKVO, wonach Erträge (§ 17 I GemHVO, wonach Einnahmen) für bestimmte Aufwendungen (Ausgaben) zu beschränken sind, wenn sich dieses aus rechtlichen Verpflichtungen ergibt.

7. Zeitliche Übertragbarkeit:
Von der nach §§ 20 GemHKVO i. V. m. 19 GemHVO gegebenen Möglichkeiten der zeitlichen Übertragbarkeit kann, soweit dies zu einer wirtschaftlichen Verwendung der finanziellen Mittel führt, grundsätzlich umfassend Gebrauch gemacht werden. Die endgültige Entscheidung über Haushaltsvermerke der zeitlichen Übertragbarkeit trifft die Abteilung Finanzen.

8. Verfahren bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben:
Mit der Einführung der budgetorientierten Haushaltsführung sind über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen praktisch gegenstandslos geworden. Gleichwohl wird es in Einzelfällen nicht zu vermeiden sein, dass trotz Ausschöpfen aller Einsparungsmöglichkeiten bzw. Nutzen sämtlicher anderweitiger Finanzierungsmöglichkeiten, eine Überschreitung des Budgets unumgänglich wird.

Eine derartige Überschreitung bedarf grundsätzlich der Genehmigung durch den Rat der Samtgemeinde. Ähnlich der Zuständigkeit für die Genehmigung von über- und außerplanmäßiger Aufwendungen nach dem bisherigen Haushaltsverfahren wird jedoch für Überschreitungen eines Budgets eine „Bagatellgrenze“ eingeführt. Danach können die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen bis einschließlich 5.000,00 € (lt. Hauptsatzung) durch den/die Samtgemeindebürgermeister/in genehmigt werden. Gleichzeitig ist aber die Deckung sicherzustellen. Die Berichterstattung erfolgt durch die Abteilung Finanzen im Rahmen des Jahresabschluss.

Unberührt von dieser Regelung bleiben § 117 NkomVG (bei Eilentscheidungen entscheidet der Rat der Samtgemeinde im Einvernehmen mit einem Vertreter).

§ 5 Bewirtschaftung des Budgets

1. Budgetverantwortung:
Die Budgetverantwortung beinhaltet das Recht und die Pflicht, flexibel und schnell auf veränderte Probleme und Bedarfslagen im Verwaltungsbereich zu reagieren und Veränderungen grundsätzlich innerhalb des Budgets auszugleichen. Sie erhöht das Kostenbewusstsein und fördert ein wirtschaftliches und ergebnisorientiertes Handeln.

Verantwortlich für die Teilhaushaltsbudgets sind die Teilhaushaltsverantwortlichen - ebenso bei Budgets aus mehreren Produkten desselben Teilhaushalts und für die Produktbudgets die Produktverantwortlichen. Die Produktverantwortlichen bewirtschaften ihre Budgets im Rahmen dieser Richtlinien in eigener Verantwortung. Es ist Aufgabe der Budgetverantwortlichen, sich über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung ihrer Aufgabenerfüllung im Rahmen des Budgets zu informieren und bei erkennbaren Abweichungen rechtzeitig steuernd einzugreifen.

2. Budgetbewirtschaftung:
Die Budgetverantwortlichen tragen die Verantwortung für die Einhaltung ihres Budgets. Entwicklungen, die zu einer möglichen Budgetüberschreitung führen können, sind rechtzeitig von den Budgetverantwortlichen zu analysieren. Gegenmaßnahmen, wie die Prüfung aller Einsparmöglichkeiten oder Ertragsverbesserungen, sind unverzüglich einzuleiten. Greifen die Gegenmaßnahmen nicht bzw. ist eine Budgetüberschreitung nicht mehr auszuschließen, ist die Abteilung Finanzen hiervon unverzüglich schriftlich in Kenntnis zu setzen

§ 6 Umgang mit erzielten Einsparungen und negativen Budgetabweichungen

Umgang mit erzielten Einsparungen und negativen Budgetabweichungen aus den Budgets im Hinblick auf das nächste Haushaltsjahr.

Nach Ende des Haushaltsjahres werden die Ergebnisse der Budgets anhand des Anordnungssolls von der Abteilung Finanzen ermittelt. Bei jeder Budgetunterschreitung ist zu prüfen (nicht nur bei wiederholter), ob sie struktureller Art und auf zu hohe Reserven zurückzuführen sind. Diese Ergebnisse sind Basis der nachstehenden Regelungen.

- Zunächst ist die Ursache für die Abweichung vom Budget zu analysieren. Liegt sie in der gegenüber der Planung höheren Leistung der Budgetverantwortlichen und/ oder der Mitarbeiter/ innen begründet, verbleibt ein Teil der erwirtschafteten Mittel als Anreiz beim Budget. Die Verwendung dieser Mittel bleibt den Budgetempfängern grundsätzlich im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten freigestellt (z. B. Bildung von Rückstellungen/ Haushaltsresten). In welcher Höhe Mittel übertragen werden, wird nachfolgend geregelt.

Die Analyse der Budgetabweichung beinhaltet die folgenden Fragen

a) Zeitliche Abgrenzung:
Liegen der Budgetabweichung zeitliche Abgrenzungen zugrunde? Hier ist zu analysieren, ob Ausgaben im alten Jahr getätigt wurden für Leistungen, die das neue Jahr betreffen. Oder umgekehrt Ausgaben im neuen Jahr zu tätigen sind für Leistungen, die bereits im alten Jahr in Anspruch genommen wurden (Passive und Aktive Rechnungsabgrenzung).

b) Sachliche Gründe für Budgetabweichungen:
Welche Leistungsziele, Maßnahmen oder Daten lagen den Finanzzielen zugrunde? Stimmen die Daten noch? Entspricht die Umsetzung den in den Zielvereinbarungen festgelegten Leistungs-/ Finanzzielen? Wurde/ werden die vorgegebenen Maßnahmen und Leistungen realisiert?

c) Anhaltspunkte für eine Anpassung der Zielvereinbarungen:
Sind Anhaltspunkte für Risikofaktoren erkennbar? Wo gibt es Schwierigkeiten oder Engpässe? Gegebenenfalls welche? Sind Korrekturen im Hinblick auf die festgelegten Leistungs-/ Finanzziele notwendig/ möglich/ veranlasst? Gegebenenfalls welche?

Bei wiederholtem Auftreten von Budgetunterschreitungen ist zu prüfen, ob sie struktureller Art sind und auf zu hohe, ins Budget eingerechnete Reserven zurückzuführen sind. In einem solchen Fall ist eine Plankorrektur vorzunehmen; im kommenden Jahr sind niedrigere Budgets anzusetzen.

Die Übertragung der eingesparten Mittel wird von der Abteilung Finanzen vorgenommen. Sie bedarf der Zustimmung durch den Verwaltungsvorstand/ Rat der Samtgemeinde. Generell ist eine Übertragung von Mitteln im Ergebnishaushalt nur möglich, wenn die Ziele des Zukunftsvertrages nicht gefährdet sind.

§ 7 Anpassung des Budgets während des Haushaltsjahres

Neben den genannten Gründen für Budgetanpassungen können Ursachen für eine Anpassung einzelner Budgets sein:

- Aufwandsüberschreitungen
- Ertragseinbußen
- Veränderung des Zuschussbedarfs

Die Organisation der Budgetanpassungen erfolgt nach folgendem Prinzip

1. Stufe = Lösungen zwischen den Fachbereichsbudgets
2. Stufe = Gesamtverwaltungslösungen (ggf. Nachtragssatzung)

Regeln und Grundsätze der Budgetanpassung

- Die durch den Haushaltsplan für die Budgets vorgesehenen Mittel werden vollständig verteilt. Reserven werden auf keiner Ebene zurückgehalten. Eine Budgetanpassung im Sinne von Stufe 2 kann also grundsätzlich zu einer Neuermittlung sämtlicher Budgets führen.

- Einsparungen und Nachforderungen der Budgetverantwortlichen gegenüber dem Budgetrahmen erfolgen ausschließlich auf Basis der Haushaltssätze.

- Einsparungen und Nachforderungen werden von den Budgetverantwortlichen möglichst frühzeitig an die Abteilung Finanzen gemeldet um ggf. die Querfinanzierung zu ermöglichen.

- Budgetanpassungen beschließt grundsätzlich der Rat der Samtgemeinde durch eine Nachtragshaushaltssatzung.

§ 8 Berichtwesen

Zur Budgetüberwachung gehört ein Berichtswesen, das zum Ziel hat, den Budgetverantwortlichen, der Verwaltungsleitung, den Fachausschüssen und dem Rat der Samtgemeinde Informationen über die Budgetentwicklung zu liefern.

Die Abteilung Finanzen wird ein standardisiertes Berichtwesen entwickelt. Ziel ist eine möglichst einheitliche und übersichtliche Darstellung der erforderlichen Steuerungsinformationen.

Die standardisierten Berichte sollen mindestens folgende Punkte enthalten:

- Entwicklung der Ist – Ergebnisse im Vergleich zur Haushaltsplanung
- Stand der Investitionsmaßnahmen nach der Haushaltssatzung
- Prognose zur Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres

- Ggf. erforderliche Korrekturvorschläge und Gegensteuerungsmaßnahmen
- Drohende Abweichungen bei den formulierten Zielen mit entsprechenden Vorschlägen zur Zielereichung

Die Berichte sind halbjährlich zu erstellen.

Sollten sich außerhalb der Berichtstermine wesentliche Abweichungen ergeben, sind diese unverzüglich zu melden.

§ 9 Personalkostenbudgetierung

Für die Veranschlagung und für die Budgetierung der Personalkosten gelten folgende Regelungen:

1. Es erfolgt eine Vorabdotierung der Personalkosten.
Grundlage für die Ermittlung der Personalkosten in den Budgets sind die tatsächlich besetzten bzw. zu dotierenden Stellen lt. Stellenplan des Vorjahres.

Soweit Personen im Soll – Stellenplan ohne Stellen (z. B. Beamte zur Anstellung) geführt werden, werden entsprechende Kosten im Budget berücksichtigt. Dies gilt auch für Personen, die ohne tatsächlichen Stellenbedarf nur nachträglich im Soll – Stellenplan geführt werden (evtl. Personalreserven).

2. Die Budgetierung erfolgt nach den in Absprache mit den Budgetverantwortlichen tatsächlich zu erwartenden und notwendigen Personalkosten für die Beschäftigten bei der Samtgemeinde Lüchow (Wendland) in den entsprechenden Budgets.

Die Aufteilung der Personalkosten in die Budgets auf den Gesamtbetrag der haushaltsmäßig bereitgestellten Mittel wird nach Vorbereitung durch die Abteilung Personal/ EDV/ Einkauf in Absprache mit den Budgetverantwortlichen und dem Samtgemeindebürgermeister festgelegt und von der Abteilung Finanzen vorgenommen.

3. Die Personalkostenabrechnung während des Haushaltsjahres durch die Abteilung Finanzen erfolgt anhand der Ist – Besetzung.

4. Der Stellenplan wird weiterhin zentral durch die Abteilung Personal/ EDV/ Einkauf aufgestellt.

§ 9 Controlling

Nach § 21 I GemHKVO müssen die Gemeinden zu Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung nach betriebwirtschaftlichen Grundsätzen und nach örtlichen Bedürfnissen insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen einsetzen. Ein Controlling soll u. a. dazu dienen, rechtzeitig

über die Haushaltsführung und drohende Abweichungen von der Planung informiert zu werden, sodass lenkend eingegriffen werden kann.

§ 10 Inkrafttreten

Die Richtlinien für die Budgetierung treten rückwirkend zum 01.01.2011 in Kraft.

Lüchow (Wendland),
Samtgemeinde Lüchow
Der Samtgemeindebürgermeister

(Schwedland)