

Öffentliches Finanzmanagement auf subnationaler Ebene in Subsahara-Afrika – kein „business as usual“ für Entwicklungspartner

Öffentliches Finanzmanagement (*Public Financial Management – PFM*) stellt Querschnittsthema für innerstaatliche Systeme der Rechenschaftslegung und für Entwicklungszusammenarbeit dar und betrifft – den Wesenskerns jeder Regierungsarbeit. So verwundert es nicht, dass sich in Entwicklungsländern Subsahara-Afrikas das öffentliche Finanzwesen auf zentralstaatlicher Ebene zu einem der wichtigsten Reformbereiche entwickelt hat. Deutlich weniger Beachtung finden dagegen die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements und seine Rahmenbedingungen auf subnationaler Ebene. Zwar wächst das Interesse an subnationalen PFM-Ansätzen, doch die Entwicklungspartner haben sich mit den Auswirkungen dieses Trends auf ihre Programme der finanziellen und technischen Zusammenarbeit bisher noch nicht völlig arrangiert.

Die Bedeutung subnationaler PFM-Reformen erkennen

Sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern ist das öffentliche Finanzmanagement eine Kerndimension der Regierungsführung. Es umfasst Institutionen und Verfahren des Haushaltswesens wie parlamentarische Haushaltsausschüsse und unabhängige Rechnungshöfe sowie die Budgetplanung als solche. Technisch gesprochen zielen PFM-Reformen auf einen transparenteren, effektiveren und effizienteren Umgang mit Staatseinnahmen und -ausgaben ab. Kein Land kann auf ein funktionierendes öffentliches System des Finanzmanagements verzichten; es ist notwendig, um den Staatshaushalt und Politiken in allen Sektoren wirksam und effizient umzusetzen. Ländern in Subsahara-

Afrika ermöglichen robuste PFM-Systeme, zusätzliche Gebermittel, zu deren Umsetzung nationale Mechanismen genutzt werden, „einzuwerben“, bei in- und ausländischen Investoren Vertrauen aufzubauen sowie den eigenen Zugang zum Kapitalmarkt zu verbessern. Auch auf Dezentralisierung abzielende Reformen der „Governance“ würden ohne funktionierende, stabile PFM-Systeme auf subnationaler Ebene scheitern. Die treibenden Kräfte hinter den Dezentralisierungsbemühungen sind dabei vielfältig. In einigen Ländern geht Dezentralisierung mit einer gesamtpolitischen und/oder wirtschaftlichen Neuorientierung einher, während sie in anderen den Prozess der Demokratisierung fördern soll. In einer Reihe von Fällen dient Dezentralisierung hauptsächlich der Beseitigung von Konfliktursachen (etwa durch die Einbeziehung lokaler Gemeinschaften), ein anderes Mal zielt sie auf verbesserte Dienstleistungen für Bürger ab. Wie die Auslöser und Gründe so sind auch die Bedingungen, unter denen Dezentralisierung stattfindet, vielfältig und umfassen beispielsweise Bevölkerungszahl und geographische Lage. Studien belegen, dass sich Dezentralisierungsbemühungen zumindest in einigen Bereichen (zum Beispiel durch die Bereitstellung wichtiger Dienstleistungen und durch Beteiligung an Lokalpolitik) positiv auf andere Aspekte von Entwicklung auswirken.

Seitdem der „Aufstieg Afrikas“ in aller Munde ist werben manche Länder Subsahara-Afrikas gezielt mit ihrem wirtschaftlichen Wachstumspotential und weisen darauf hin, dass die verfügbaren Ressourcen weiter anstiegen. Das wiederum verlangt funktionstfähige PFM-Systeme, auch auf subnationaler Ebene. Vor diesem Hintergrund findet die These, subnationalen PFM-Reformen komme in der Entwicklungszusammenarbeit besondere Bedeutung zu, viele Befürworter. Zugleich scheint zu dem Thema in der Vergangenheit zu wenig Forschung betrieben worden zu sein.



Kigali (Ruanda) – Gegensatz von städtischer und ländlicher Entwicklung

Die Bewertung subnationaler PFM-Systeme in Subsahara-Afrika

Mit wachsendem internationalem Interesse an PFM-Systemen wächst auch die Zahl der weiterentwickelten Analyseinstrumente für ihre Bewertung. In der Vergangenheit nutzten Akteure eine Fülle verschiedener Instrumente zur Bewertung von PFM-Qualität und Leistungsfähigkeit. Seit 2005 trägt der *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA)-Bewertungsrahmen, der sich inzwischen als international anerkanntes Analysewerkzeug und weltweiter Standard zur Bewertung insbesondere nationaler PFM-Systeme etabliert hat, maßgeblich zur Straffung und Konsolidierung der Bewertungsverfahren bei.

Die Bewertung subnationaler PFM-Systeme anhand des PEFA-Analyse Rahmens ist eines der am schnellsten wachsenden Segmente dieses methodischen Ansatzes. Die steigende Zahl von PEFA-Bewertungen macht dabei deutlich, dass die Qualität und Leistungsfähigkeit subnationaler PFM-Systeme mehr Beachtung finden. Dies gilt in besonderem Maße für Entwicklungspartner, die PEFA-Analysen in der Vergangenheit oft als Ausgangspunkt für ihre gemeinsam mit Partnerregierungen durchgeführten PFM-Förderprogramme genutzt haben. Interessanterweise werden die meisten subnationalen Bewertungen derzeit in Subsahara-Afrika durchgeführt. Die Gruppe der „Erstanwender“ und demzufolge „Vielnutzer“ des PEFA-Bewertungsrahmens auf subnationaler Ebene in Subsahara-Afrika, namentlich die großen föderalistischen Staaten Äthiopien und Nigeria, haben vor kurzem Gesellschaft von anderen Ländern der Region wie Ruanda bekommen, wo der Dezentralisierungsprozess erst vor Kurzem begonnen wurde. Letztendlich befindet sich die Anwendung des PEFA-Rahmens auf subnationaler Ebene noch im Anfangsstadium, kommt aber zügig voran, insbesondere wenn man bedenkt, dass PEFA ursprünglich nicht für den Einsatz auf subnationaler Ebene vorgesehen war.

Was ist das Besondere an subnationalen öffentlichen Finanzsystemen?

Subnationale PFM-Systeme haben typische Merkmale, durch die sie sich von Systemen auf zentralstaatlicher Ebene unterscheiden, wobei diese allen Phasen des regulären Budgetzyklus zu finden sind:

- **Subnationale Einnahmen:** Subnationale Einnahmen sind stärker zyklischen Schwankungen unterworfen als zentralstaatliche, was sich unweigerlich auf PFM-Systeme und ihre Leistungsfähigkeit auswirkt. In den meisten Ländern Subsahara-Afrikas sind die Eigeneinnahmen der subnationalen Ebene begrenzt, daher bleiben finanzielle Zuweisungen der Zentralregierung die Haupteinnahmequelle. Zudem ist es subnationalen Regierungen in der Regel nicht gestattet, Kre-

дите aufzunehmen, um kurz- oder langfristige Finanzlücken zu schließen.

- **Planung und Budgetierung:** Angesichts ihres eingeschränkten Anwendungsbereiches sowie vor dem Hintergrund begrenzter Kapazitäten in den Verwaltungsstäben gelingt die Haushaltsplanung auf subnationaler Ebene in der Regel weit weniger formvollendet wie auf zentralstaatlicher Ebene. So werden makroökonomische Analysen, Einnahmeprogno sen usw., so sie denn überhaupt einbezogen werden, häufig von der nächsthöheren Verwaltungsebene übernommen. In vielen Fällen behalten sich Zentralregierungen auch die häus hälterische Zuständigkeit zum Beispiel für Planung, Bau und Unterhalt von Bundesstraßen vor, da subnationale Gliede rungen bisweilen wenig Interesse daran haben, in Straßen zu investieren, die hauptsächlich dem Verkehr außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs dienen. Subnationale Regierungen verlassen sich so gern auf die Zentralregierung als „politi schen Kompass“, was zur Folge hat, dass sie nur selten eine mittelfristige Finanzplanung vornehmen und sich damit selbst auf eine Jahresperspektive einschränken. Haushalts prozesse auf subnationaler Ebene können deshalb häufig de facto als Funktion zentralstaatlicher Prozesse betrachtet werden. Schließlich ist die Ermittlung der Kosten öffentlicher Dienstleistungen – die selbst für wesentlich leistungsstärke re Planungsabteilungen der Zentralregierung bisweilen eine Herausforderung darstellt – für die subnationale Ebene be sonders schwierig. Dies gilt analog auch für die Budgetierung von Betriebs- und Instandhaltungskosten.
- **Haushaltsvollzug und Beschaffung:** Die Performance in der Phase des Haushaltsvollzugs hängt oft unmittelbar mit den Ergebnissen von Haushaltsplanung und Programmerstellung zusammen. Vor allem bei denjenigen Aktivitäten, deren Ge staltung vollständig im Ermessen der subnationalen Verwal tung liegt da sie mit subnational verwalteten Zuweisungen finanziert werden, sind niedrige Mittelabflüsse ein häufiges Problem. Oft liegen die Ursachen dabei in unvorhergesehe nen Zuteilungen, unrealistischen oder überzogenen Konditi onalitäten bei zweckgebundenen Transferleistungen, Eng pässen bei den subnationalen Beschaffungsprozessen sowie allgemeinen Kapazitätsproblemen der subnationalen Verwal tungsebene. Schließlich können äußere Umstände, etwa die Entfernung zum Zentrum oder schlechtere Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten für Verwaltungsmitarbeiter sub nationale PFM-Kapazitäten zusätzlich belasten, wenn die „klügsten Köpfe“ unter den Haushaltsdirektoren andernorts nach Arbeit suchen.
- **Interne Kontrolle:** In der Regel sind die Mechanismen, In strumente und Verfahren subnationaler Systeme der Re chenschaftslegung (accountability) in Gesetzestexten oder etwa nationalen De-zentralisierungsstrategien dargelegt, wobei die Unterschiede sich aus den Charakteristika und spezifischen Anforderungen der subnationalen Verwaltungs ebene ergeben. Mit Blick auf die interne Kontrolle sind die Mitglieder der Gesetzgebungsinstanzen der subnationalen Ebene zentralstaatlichen Parlamentariern gegenüber struk turell häufig im Nachteil, da sie oft nur in Teilzeit arbeiten und auf weniger Unterstützung zurückgreifen können.

- **Buchführung und Berichterstattung:** Staaten in Subsahara-Afrika mit stärker zentralisiertem Staatsaufbau verfügen in der Regel auch über einheitliche Buchführungsstandards für die zentrale und die subnationale Ebene. Demgegenüber haben einige subnationale Einheiten in stärker dezentral organisierten Staaten die Möglichkeit, eigene Buchführungs- und Berichterstattungsregeln festzulegen und anzuwenden. Aus subnationaler Perspektive müssen dabei zwei Aspekte gegeneinander abgewogen werden: zum einen die Vorteile der Vergleichbarkeit und Detailtiefe, etwa die Klassifizierung von Ausgabenposten mit Blick auf deren Armutsorientierung oder auf Regierungsprogramme, die die administrativen Grenzen zwischen Ministerien überschreiten können, und zum anderen die zusätzlichen PFM- und Verwaltungsanforderungen, für die nur begrenzte Kapazitäten bereitstehen. Der zeitnahe Kontenabgleich, der in diesem Zusammenhang ein weiteres wichtiges Thema des öffentlichen Finanzmanagements ist, wird auf subnationaler Ebene oft Verbindungsprobleme bei der elektronischen Datenübertragung bzw. die teilweise großen Entfernungen zwischen Kostenstellen und Bankfilialen behindert.
- **Externe Kontrolle:** Auf subnationaler Ebene kann die externe Kontrollfunktion einer hier angesiedelten Rechnungskontrollbehörde übertragen werden oder in der Verantwortung der Zentralregierung verbleiben. Zuständigkeiten können sich bis zu einem gewissen Grad auch überschneiden, z.B. gemäß Funktion, geographischer Lage, institutionellen Verantwortungsbereichen oder spezifischen funktionalen Erfordernissen wie Finanzaudits, Leistungs- und Nutzwertanalysen usw., wobei der jeweilige komparative Vorteil als Differenzierungskriterium dienen sollte. Eine entscheidende Voraussetzung für einen funktionierenden externen Rechenschaftsmechanismus ist allerdings eine klar umrissene Arbeitsteilung zwischen subnationaler und zentraler Regierungsebene („Wer prüft was?“).

Was folgt daraus für Entwicklungspartner?

Aus der Analyse der Merkmale und Anforderungen subnationaler PFM-Systeme ergeben sich für die Reformunterstützung durch die Entwicklungspartner zahlreiche Implikationen und Schlussfolgerungen.

Erstens sollte stärker anerkannt werden, dass die Stärkung subnationaler PFM-Kapazitäten und -Funktionen nicht nur aus der begrenzten technischen Perspektive einer besseren Verwaltung innerstaatlicher und geberseitiger Zuweisungen sinnvoll ist, sondern insbesondere auch unter „Governance“ Gesichtspunkten positiven externen Effekte festzustellen sind (vergleiche Klingebiel/Mahn, 2011). Die positiven Auswirkungen lokaler Einkommensgenerierung bzw. Besteuerung auf das Verhältnis der Bürger zum Staat sind hier nur ein Beispiel.

Zweitens muss direkte Geberunterstützung der subnationalen Ebene, und zwar unabhängig von ihrer spezifischen Umsetzungsform, so eingesetzt werden, dass sie die Verteilung von zentralstaatlichen Transfers nicht verzerrt. Um solchen nicht-intendierten Effekten vorzubeugen haben die Regierungen einiger Länder Regeln und Verfahren verabschiedet, nach denen sie direkte, für die subnationale Ebene bestimmte Gebermittel mit entsprechender eigener Förderung „verrechnen“. Dieses Vorgehen kann im Falle verzögerter Geberunterstützung allerdings für eine subnationale Regierung zusätzliche Herausforderungen schaffen, was insbesondere gilt, wenn sie gleichzeitig kein Recht zur kurzfristigen Kreditaufnahme hat.

Drittens gestaltet sich die Bewertung der PFM-Systeme mit dem einheitlichen PEFA-Analyse Rahmen, trotz wichtiger Fortschritte bei ihrer Anwendung, aufgrund der Vielfalt der subnationalen Systemstrukturen und Bedingungen nach wie vor schwierig. Der Bewertungsrahmen der Zentralregierung mag in mancher Hinsicht für die subnationalen Verhältnisse zu starr sein; folglich muss er an die jeweiligen Bedingungen angepasst werden.

Viertens ist – angesichts der noch größeren Bandbreite von Unterschieden und „Dezentralisierungsstadien“ – die Notwendigkeit einer Kontextualisierung von PFM-Reformen auf subnationaler Ebene noch größer als auf zentralstaatlicher Ebene. PFM-Reformen auf zentraler Ebene scheinen vielfach auf die Etablierung anspruchsvoller Systeme abzielen, was teilweise Kosten einfacher, aber auch „handhabbarer und praktischer Alternativen geht. Gründe hierfür könnten das Bestreben sein, nach internationaler Best Practice zu verfahren; aber auch anspruchsvolle Reformpakete an den Anreizstrukturen und „Geschäftsmodellen“ der Entwicklungspartner auszurichten.

Zu guter Letzt: Von entscheidender Bedeutung ist die Abstimmung der subnationalen und der zentralstaatlichen Ebene in Fragen des öffentlichen Finanzmanagements und vor allem der entsprechenden Reformen. Es gibt zahllose Beispiele für subnationale PFM-Reformen, die nicht auf die Anforderungen der zentralen Ebene abgestimmt sind; und umgekehrt. Eine engere Verknüpfung der Forschungsfelder Dezentralisierung und öffentliches Finanzmanagement mit der Forschungspraxis leistet in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag..

Literatur

Klingebiel, Stephan / Timo Casjen Mahn (2011): Die Reform der öffentlichen Finanzsysteme in Entwicklungsländern als Beitrag zur Verbesserung der Regierungsführung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, (Analysen und Stellungnahmen 3/2011), Bonn.

Autoren:

Dr. Stephan Klingebiel, Leiter der Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
stephan.klingebiel@die-gdi.de



Timo Mahn, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

timo.mahn@die-gdi.de



Herausgeber Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn
Sektorprogramm Öffentliche Finanzen,
Verwaltungsreform und Transparenzinitiativen
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 61 96 79-1149
F +49 61 96 79-1149
E public-finance@giz.de
I www.giz.de

Stand September 2012

Die GIZ ist für den Inhalt dieser Publikation verantwortlich

Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Referat BMZ Referat Governance, Demokratie und
Rechtsstaatlichkeit