



Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik

Budgets sind in den letzten Jahren zu einem prominenten Thema in der entwicklungspolitischen Debatte geworden. Zum einen finden *Poverty Reduction Strategies* (PRSs) und ähnliche nationale Entwicklungsstrategien, die in mittelfristige Planungen und Allokationsentscheidungen überführt und über den jährlichen Haushalt umgesetzt werden müssen, zunehmend Verbreitung. Zum anderen gewinnen *Program-based Approaches* (PBAs), die für die Verwendung von Geberbeiträgen vorrangig auf Strukturen und Kapazitäten der Empfängerländer zurückgreifen, in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit immer mehr an Bedeutung. Die Risiken, die mit Budgethilfen und ähnlichen Instrumenten im Rahmen von PBAs verbunden sind, hängen dabei entscheidend von der Qualität der öffentlichen Haushaltsführung der Partnerregierung ab.

Die Budgetmanagementsysteme in den meisten Entwicklungsländern weisen erhebliche Defizite auf. Entsprechend umfangreich ist das Analyseinstrumentarium, das die Geber zur Bewertung des öffentlichen Budgetmanagements in Entwicklungsländern entwickelt haben. Dieses Instrumentarium leidet allerdings unter einer Vielzahl von Überschneidungen und Auslassungen, wodurch die knappen Kapazitäten auf Geber- wie Partnerseite stark belastet und die Qualität der Analysen beeinträchtigt werden können. Die stark geberdominier-

ten Analysen konzentrieren sich zudem vorrangig auf die Risikobewertung und liefern in der Regel kaum Anhaltspunkte für die Formulierung kohärenter und nachhaltiger Reformstrategien.

Mit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) haben sich Geber und Partnerregierungen dazu verpflichtet, gemeinsame Konzepte zur Analyse des öffentlichen Budgetmanagements zu entwickeln und diese systematisch in Reform- und *Capacity Building*-Strategien der Partner zu integrieren. Im Rahmen des PEFA-(*Public Expenditure and Financial Accountability*-)Programms beteiligen sich derzeit mehrere Geber an der Entwicklung eines solchen gemeinsamen Konzepts zur Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements in Entwicklungsländern. Die Herausforderungen, die mit einer umfassenden Reform des öffentlichen Budgetmanagementsystems einhergehen, sind für alle Beteiligten groß. Budgetmanagementsysteme sind hochgradig pfadabhängig, ihre Reform ist vor allem eine politische Aufgabe. Eine wirksame Reformstrategie erfordert daher von allen Beteiligten ein langfristiges Engagement, ein hohes Maß an *Ownership* für den Reformprozess auf Partnerseite sowie die Bereitschaft der Geber zu weit reichender Koordination und Arbeitsteilung bei der Unterstützung der Partner.

Die entwicklungspolitische Bedeutung des öffentlichen Budgetmanagements

Budgets sind seit einigen Jahren zu einem prominenten Thema in der entwicklungspolitischen Debatte geworden. Über Budgets werden politische Prioritäten gesetzt und Allokationsentscheidungen zu Gunsten oder zu Lasten von sozialen Grunddienstleistungen, Militärausgaben, des öffentlichen Angestelltenapparates etc. getroffen. Ihre entwicklungspolitische Bedeutung erlangen Budgets vor allem daher, dass eine immer größere Zahl von Entwicklungsländern – unterstützt von den Gebern – ehrgeizige Armutsreduktionsstrategien (PRSs) und ähnliche nationale Strategien und Reformagenden formulieren, die über eine mittelfristige Planung in konkrete Politiken und Programme überführt und über den jährlichen Haushalt umgesetzt werden müssen. Die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements ist daher auch von entscheidender Bedeutung

für das Erreichen der *Millennium Development Goals*. Darüber hinaus sind Transparenz, Kontrollmöglichkeiten und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Haushaltsführung eng mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen wie Partizipation, *Governance* und demokratischen Bemühungen verknüpft.

Parallel hierzu findet derzeit eine weit reichende Umorientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) statt. So haben sich die Geber mit den Millenniumsentwicklungszielen (v.a. Ziel 8), der Konferenz von Monterrey und der daran anknüpfenden Harmonisierungsagenda sowie zuletzt in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* dazu verpflichtet, die Qualität ihrer Hilfe durch eine stärkere Anpassung an Programme und Systeme der Partner, insbesondere deren Planungs- und Budgetzyklen, zu verbessern. Gemeinschaftliche Ansätze der Geber zur Unterstützung von Strategien und Programmen der Partner (*Program-*

based Approaches – PBAs), die vorrangig auf vorhandene Strukturen und Prozesse der Partnerländer zurückgreifen, gewinnen daher in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion und Praxis ebenfalls zunehmend an Bedeutung. Dabei werden insbesondere sektorweite Ansätze (*Sector Wide Approaches – SWAs*), allgemeine und sektorale Budgethilfe und andere Formen gemeinschaftlicher Geberansätze (*Joint Donor Approaches*) diskutiert. Die Wirksamkeit dieser Ansätze ebenso wie die mit ihnen verbundenen Risiken hängen dabei in entscheidendem Maße von der Qualität der öffentlichen Haushaltsführung und der Fähigkeit der Partner, die bereitgestellten Mittel effektiv und effizient für die intendierten Zwecke einzusetzen, ab.

Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern

Die Budgetmanagementsysteme in den meisten Entwicklungsländern, für die PBAs von Bedeutung sind, weisen erhebliche Defizite auf. Das gilt insbesondere in Bezug auf Vollständigkeit und Realismus der Haushaltspläne sowie Transparenz, Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit (*Accountability*) bei deren Ausführung. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von mangelnden personellen und technischen Kapazitäten über ungeeignete Haushaltssystematiken bis hin zu Korruption und fehlendem politischen Willen für eine transparente und armutsorientierte Haushaltsführung. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass in vielen Ländern die formal angelegten Regeln und Prozesse der öffentlichen Haushaltsführung prinzipiell durchaus geeignet sind, eine realistische mittelfristige und jährliche Planung entsprechend den verfügbaren Ressourcen und politischen Prioritäten zu gewährleisten und eine ordnungsgemäße Ausführung des Haushalts zu erlauben. Häufig besteht das Problem jedoch in der mangelnden Relevanz dieser Regeln für die tatsächliche Praxis der Haushaltsführung, die sich vorrangig an informellen Regeln und Institutionen orientiert (vgl. Kasten).

Daneben stellt auch die starke finanzielle Abhängigkeit von den Gebern die öffentlichen Haushaltssysteme in vielen Entwicklungsländern vor erhebliche Probleme in Hinblick auf die Planbarkeit und Vollständigkeit des Haushalts. Unterschiedliche Anforderungen der Geber an die Verwaltung der bereitgestellten Mittel und die Berichterstattung belasten die knappen Kapazitäten der Empfängerländer zusätzlich.

Die resultierenden Mängel im öffentlichen Budgetmanagement wirken sich in vielfältiger Weise auf die Fähigkeit von Regierungen, ihre politisch gesetzten Prioritäten in Politiken, Budgets und schließlich in öffentliche Dienstleistungen zu überführen, aus. Wo technische und personelle Kapazitäten fehlen, sind die komplexen Planungsaufgaben, die mit der Überführung strategischer Zielsetzungen in eine mittelfristige Planung und den jährlichen Haushalt verbunden sind, kaum zu bewältigen. Das gilt umso mehr, als die meisten Entwicklungsländer bei der Finanzierung ihrer öffentlichen Ausgaben in hohem Maße von externen Faktoren ab-

Formale und informelle Institutionen der Haushaltsführung in Malawi

Malawi kann als typisches Beispiel für die Probleme im öffentlichen Budgetmanagement in einem stark geberabhängigen Land Subsahara-Afrikas angesehen werden. Nicht zuletzt aufgrund des starken Gebereinflusses sind die formal angelegten Institutionen und Prozesse der öffentlichen Haushaltsführung in Malawi prinzipiell durchaus geeignet, eine realistische Planung, ordnungsgemäße Ausführung und wirkungsvolle Kontrolle des öffentlichen Haushalts zu gewährleisten. Mangelnde technische und personelle Kapazitäten, vor allem aber mangelnder politischer Willen, mangelhafte Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, die ungenügende Einforderung von Rechenschaft (*Accountability*) durch die malawische Zivilgesellschaft und ungeeignete Geberkonditionalitäten führen jedoch dazu, dass diese formalen Regeln für die Praxis der öffentlichen Haushaltsführung kaum eine Rolle spielen. Entsprechend groß ist die Diskrepanz zwischen geplanten und tatsächlich getätigten Ausgaben, mit Abweichungen von über 40 %. Über die Hälfte aller öffentlichen Einrichtungen erhalten regelmäßig über 10 % mehr oder weniger als im Haushalt veranschlagt, nicht selten mit Abweichungen von über 30 %.

Quellen: Fozzard / Chauncy 2002; DFID 2004

hängig sind, was eine realistische Planung der mittel- und kurzfristig zur Verfügung stehenden Ressourcen erheblich erschwert.

Unrealistische Pläne, aber auch fehlende oder mangelhafte Kontrollsysteme und -kapazitäten führen dazu, dass es in den meisten Ländern zu erheblichen Abweichungen zwischen den verabschiedeten Haushaltsplänen und der tatsächlichen Mittelverwendung kommt. In der Regel leiden hierunter vor allem die als besonders armutsrelevant geltenden sozialen Sektoren Bildung und Gesundheit. In vielen Fällen gelingt es den Regierungen daher selbst bei vorhandenem politischem Willen nicht, ihre Entwicklungsstrategien effektiv umzusetzen und öffentliche Ressourcen entsprechend den strategischen Prioritäten einzusetzen.

Die Qualität des öffentlichen Budgetmanagementsystems wirkt sich zudem unmittelbar auf die Verfügbarkeit externer Finanzierungsquellen für die Umsetzung nationaler Entwicklungs- und Armutsreduktionsstrategien aus. Unzureichende Planungs- und Ausführungskapazitäten sowie mangelnde interne und externe Kontrolle der Haushaltsführung erhöhen die mit Budgethilfen verbundenen treuhänderischen Risiken für die Geber. Ihre Bereitschaft, ein Partnerland mit Budgethilfen und ähnlichen Instrumenten bei der Umsetzung seiner Entwicklungsstrategie zu unterstützen, hängt in hohem Maß von der Bewertung dieser Risiken ab. Diagnose und Reform des öffentlichen Budgetmanagements stellen daher eine Kernaufgabe der Zusammenarbeit von Gebern und Partnerregierungen im Rahmen von PBAs dar.

Analyse des öffentlichen Budgetmanagements: Der PEFA-Ansatz

Für die Beurteilung der treuhänderischen Risiken bei der Vergabe von Budgethilfen und ähnlichen Finanzierungsinstrumenten haben zahlreiche Geber, allen voran der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank,

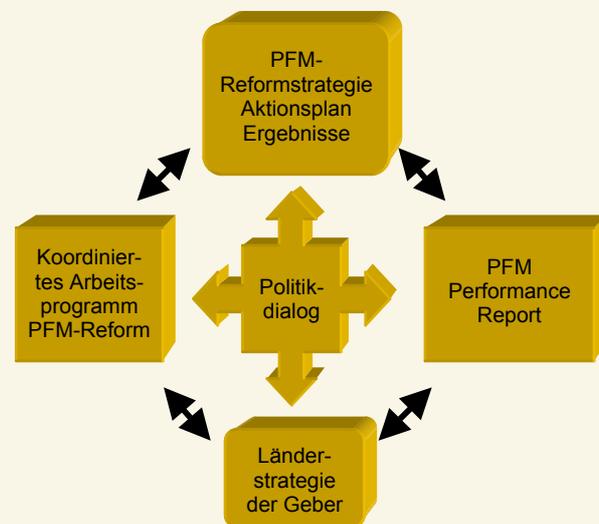
ein umfangreiches Instrumentarium zur Analyse des öffentlichen Budgetmanagements entwickelt (vgl. Leiderer 2004). Dieses deckt eine Vielzahl von Teilbereichen des öffentlichen Budgetmanagements ab, steht aber aus einer Reihe von Gründen zunehmend in der Kritik. Einer der Hauptkritikpunkte bezieht sich auf die schlechte Abstimmung der einzelnen Analyseinstrumente untereinander und die mangelnde Koordination bei der Durchführung der Analysen, was in der Vergangenheit immer wieder zu erheblichen Doppelarbeiten und Belastungen knapper Verwaltungskapazitäten in den Partnerländern geführt hat. Darüber hinaus sehen sich die Partnerregierungen in der Folge oftmals mit einer Vielzahl unabgestimmter und teils inkompatibler Empfehlungen zur Verbesserung ihres Budgetmanagements konfrontiert.

Die starke Konzentration der Geber auf die Bewertung treuhänderischer Risiken führt zudem dazu, dass die Partnerperspektive bei der Analyse des öffentlichen Budgetmanagementsystems häufig vernachlässigt wird, was die Qualität der Diagnose aufgrund mangelnder *Ownership* für den Analyseprozess erheblich beeinträchtigen kann. Vor allem aber liefern die geberdominierten Diagnosen meist kaum Anhaltspunkte dafür, wie umfassende und nachhaltige Reformstrategien zur Verbesserung des Budgetmanagements im jeweiligen Einzelfall sinnvoll auszugestaltet sind. Das liegt nicht zuletzt daran, dass wichtige Bereiche des Budgetmanagements bei den Analysen üblicherweise weitgehend unberücksichtigt bleiben. Dazu gehören insbesondere die Einnahmeseite des öffentlichen Budgets, die Haushaltsführung subnationaler Verwaltungsebenen sowie politisch sensible Bereiche wie die Budgets für Sicherheit und Verteidigung.

Als Reaktion auf die wachsende Kritik haben Weltbank, Europäische Kommission und das britische *Department for International Development* (DFID) bereits 2001 das PEFA-Programm aufgelegt, an dem sich mittlerweile weitere Partner beteiligen. Ziel ist es, Geber und Partnerregierungen in ihren Fähigkeiten zu stärken, das öffentliche Budgetmanagementsystem realistisch zu bewerten und praktikable Ansätze für langfristig angelegte Reformen und den nachhaltigen Aufbau entsprechender Kapazitäten zu formulieren. Der PEFA-Ansatz beruht auf einem weitgehend standardisierten *Performance Measurement Framework*, das anhand von 28 Indikatoren eine Risikobewertung und das Identifizieren von Schwachstellen im Budgetmanagementsystem erlauben soll. Dieses standardisierte *Assessment* bildet die Grundlage für einen *Public Financial Management (PFM) Performance Report*, der das bisherige Analyseinstrumentarium ablösen soll, wobei durch die gemeinsam durchgeführte Analyse die Informationsinteressen von Gebern und Partnerregierung gleichermaßen berücksichtigt werden sollen. Auf dieser Grundlage sollen dann in den identifizierten Problembereichen tiefergehende Analysen begleitend zu *Capacity Development*- und Reform-Maßnahmen durchgeführt werden. Dafür verständigen sich Geber und Partnerregierung im Rah-

men eines intensiven Politikdialogs auf ein gemeinsames Arbeitsprogramm zur Reform des öffentlichen Budgetmanagements (vgl. Abbildung).

Der *Strengthened Approach to Public Financial Management Reform* von PEFA



Quelle: Verändert nach Smithers 2004

Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Eine gemeinsame Aufgabe

Mit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* haben sich Geber und Partnerregierungen verpflichtet, gemeinsame Analyseraster zur Bewertung der Leistungsfähigkeit, Transparenz und *Accountability* von Budgetmanagementsystemen in den Partnerländern im Sinne des PEFA-Ansatzes zu entwickeln und ihre Diagnosen und Bewertungsraster systematisch in partnergeführte Strategien zum Aufbau der erforderlichen Kapazitäten für das öffentliche Budgetmanagements einzubinden.

Die Formulierung und Implementierung von Reformstrategien für das öffentliche Budgetmanagement stellt jedoch Geber wie Partnerregierungen vor große Herausforderungen. Aufbau und Funktionsweise öffentlicher Finanzsysteme sind in hohem Maße pfadabhängig, weshalb Lösungen, die in einem Land erfolgreich sind, nicht notwendigerweise auch in einem anderen Kontext geeignet sein müssen. Um nachhaltig wirkungsvoll zu sein, muss eine Reform des öffentlichen Finanzwesens daher stets das Gesamtsystem berücksichtigen, da isoliert betrachtet sinnvolle Einzelkomponenten bei mangelnder Abstimmung mit den übrigen Elementen des Budgetmanagementsystems dessen Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigen können. Das ist besonders deshalb relevant, weil die meisten Geber dazu tendieren, sich an ihren eigenen – teilweise sehr unterschiedlichen – Systemen zu orientieren. Für eine effektive Reform des öffentlichen Budgetmanagements ist daher ein hohes Maß an Geberkoordination und -harmonisierung erforderlich.

Gleichzeitig ist die Reform des öffentlichen Finanzwesens eine hochgradig politische Aufgabe, die eine Vielzahl von Geber- und Partnerinteressen berührt. Um erfolgreich zu sein, bedürfen Reformstrategien deshalb eines hohen Maßes an *Ownership* der Partnerregierung. Daher erfordert die Reform des öffentlichen Budgetmanagements die konsequente Ausrichtung aller Geberaktivitäten an den Programmen und Strategien der Partner (*Alignment*). Insbesondere der Aufbau adäquater Kapazitäten für das öffentliche Budgetmanagement muss als endogener Prozess betrachtet werden, der nicht ausschließlich von außen gesteuert werden kann, sondern in der Verantwortung der Partnerregierung liegen und von den Gebern unterstützt werden muss. Am Anfang nachhaltiger Reformen sollte daher zunächst die Schaffung von Reformwillen und Mandat bei allen involvierten Akteuren vor allem auf Partnerseite und weniger technisch komplexe und kapazitätsintensive Veränderungen stehen. Dementsprechend handelt es sich bei der Reform des öffentlichen Budgetmanagements um einen langfristigen Prozess. Einige Geber halten einen Zeitraum von 15–25 Jahren für realistisch. Um die Reformbereitschaft über einen solch langen Zeitraum bei allen Gebern und Partnern aufrechtzuerhalten, aber auch kurzfristig notwendige Maßnahmen schnell umsetzen zu können, ist die richtige Sequenz der einzelnen Reformschritte von großer Bedeutung. Geber und Partnerregierungen müssen sich daher auf entsprechende Einzelschritte bzw. Reformplattformen einigen, die nacheinander erreicht werden sollen. Dabei müssen stets die Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf die verfügbaren Kapazitäten berücksichtigt werden. Die jeweils „richtige“ Reihenfolge einzelner Reformschritte hängt dabei weitgehend vom jeweiligen Länderkontext ab.

Herausforderungen für die Geber

Die Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements beansprucht nicht nur die Kapazitäten der Partnerregierungen in hohem Maße. Auch für die Geber stellen Diagnose, Politikdialog und Reformunterstützung eine komplexe Aufgabe dar, die hohe Anforderungen an fachliche Expertise und personelle Kapazitäten vor Ort notwendig machen. Diese Aufgabe kann auch von den üblicherweise in diesem Bereich dominierenden multilateralen Gebern nicht allein bewältigt werden. Neben dem Aufbau spezifischer Expertise zum öffentlichen Budgetmanagement erscheinen daher gemeinschaftliche Geberansätze, wie sie der PEFA-Ansatz vorsieht und wie sie insbesondere in den Ländern Subsahara-Afrikas zunehmend an Bedeutung gewinnen, als ein Schritt in die richtige Richtung. Indem sich Geber auf ein gemeinsames Arbeitsprogramm zur Diagnose und Reform des öffentlichen Budgetmanagements verständigen, welches dann arbeitsteilig von den

beteiligten Akteuren übernommen wird, kann in allen relevanten Teilbereichen des öffentlichen Budgetmanagements ein intensiver Politikdialog mit den Partnern geführt werden, ohne dass dadurch die ebenfalls meist knappen Kapazitäten der Geber übermäßig beansprucht werden. Vor diesem Hintergrund kann es für alle Beteiligten durchaus sinnvoll sein, dass sich auch kleinere bilaterale Geber mit relativ geringen Beiträgen zu Budgethilfen in die entsprechenden Dialogforen und Gebergruppen „einkaufen“ um dort entsprechende Arbeitsgebiete zu übernehmen.

Gemeinschaftliche Ansätze zur Reform des öffentlichen Budgetmanagements erfordern von den Gebern ein hohes Maß an Koordination und die Bereitschaft zur Anpassung der Inhalte und Modalitäten ihrer Entwicklungszusammenarbeit – beispielsweise durch das *Pooling* von Finanzierungsbeiträgen für TZ-Maßnahmen zur Unterstützung von Reformen und die engere Verzahnung von finanzieller und technischer Zusammenarbeit. Gegebenenfalls müssen dabei einzelne Geber auch bereit sein, im Interesse der Wirksamkeit ihrer Beiträge eine geringere „Sichtbarkeit“ ihrer EZ in Kauf zu nehmen.



Stefan Leiderer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

Literatur

- Fozzard, A. / S. Chauncy (2002): How, When and Why does Poverty get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Malawi, ODI Working Paper 166, London
- DFID (2004): The Budget as Theatre – The formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi, DFID, London
- Leiderer, S. (2004): Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Bonn
- PEFA (2003): Study of measures used to address weaknesses in public financial management systems in the context of policy based approaches, Washington, D.C.
- PEFA (2004): Performance Measurement Framework, Revised Consultative Draft, February 12, 2004, Washington, D.C.
- Smithers, N. (2004): Sketching a Strengthened Approach to Public Financial Management Work, Presentation to OECD-DAC Joint Venture on Public Financial Management, 25–26 February 2004