

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik



Entwicklungsfinanzierung durch Mobilisierung lokaler Ressourcen



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

IUED

| Band 26 Nr. 2 |

Inhaltsverzeichnis

Einführung

- Von der externen Hilfe zur Mobilisierung lokaler Ressourcen
Catherine Schümperli Younossian, Daniel Fino und Jean-Michel Servet 11

1. Finanzflüsse: Ideologie und Fakten

- Jenseits des schwarzen Lochs der Finanzialisierung
Jean-Michel Servet 25
- Verkehrte Welt: Der Süden finanziert den Norden
Bruno Gurtner 61

2. Mobilisierung lokaler Ressourcen

- Was kann gegen den Ressourcenfluch getan werden?
Gilles Carbonnier 87
- Erfahrungsbericht
Erdöl und Bergbau: Mobilisierung der afrikanischen Zivilgesellschaft
Catherine Morand 103
- Mikrofinanz: Unterschiedliche Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung
*Isabelle Guérin, Cyril Fouillet, Isabelle Hillenkamp,
Olivier Martinez, Solène Morvant-Roux und Marc Roesch* 107
- Entry of Foreign Banks in India and China
Kavaljit Singh 125
- Mikroversicherung als Antwort auf ein Grundbedürfnis
Marc Nabeth 129
- Garantiefonds – Mobilisierung von Ressourcen für die Entwicklung
im Zeichen der Solidarität
Jean-Michel Servet 149
- Kreditmangel oder Gewinnausfall? Familienwirtschaft in Vietnam
Christophe Gironde 165

3. Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance <i>Stefan Leiderer und Peter Wolff</i>	185
Entwicklungsfinanzierung durch allgemeine Budgethilfe: Erste Bilanz und mittelfristige Perspektiven	207
<i>Blickpunkt</i> Budgethilfe und Steuerreform: Fallbeispiel Mosambik <i>Jean-Luc Bernasconi</i>	225
Budgethilfe und die Deklaration von Paris: „Eine Frage des Massstabs.“ Fallbeispiel Mali	227
<i>Blickpunkt</i> Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Mali: ein origineller Ansatz <i>Jean-Luc Virchaux</i>	235
Fiskalität und Governance: Rolle und Auswirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit	237
<i>Blickpunkt</i> Beispiele von Einsätzen der DEZA im Dezentralisierungsprozess <i>Pascal Raess</i>	257

4. Hintergrundinformation

Entwicklungsfinanzierung: Eintrittsportale ins Internet <i>Lucas Oesch</i>	261
---	-----

Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance

Stefan Leiderer* und Peter Wolff**

Einleitung: PFM als Element von Good Financial Governance

Unter dem Stichwort *Public Financial Management* (PFM) wird seit einigen Jahren eine intensive Debatte um die Leistungsfähigkeit und Reform des öffentlichen Haushaltswesens in Entwicklungsländern geführt. Die entwicklungspolitische Bedeutung des PFM ergibt sich aus der zentralen Rolle, die dem öffentlichen Haushaltswesen in einem demokratischen und entwicklungsorientierten Staat zukommt: Eine zielorientierte Haushaltspolitik und ein transparentes Budgetmanagement sind eine wichtige Grundlage für die Bereitstellung armutsorientierter öffentlicher Leistungen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) in Entwicklungsländern. Die Kontrolle der öffentlichen Finanzen gehört zu den Kernaufgaben der Parlamente. Die Transparenz der öffentlichen Finanzen und die Beteiligung der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Gruppen im Haushaltsprozess ist Ausdruck eines funktionierenden Systems der öffentlichen Rechenschaftslegung. In diesem Sinne tragen transparente und partizipative PFM-Systeme zur Verwirklichung der Menschenrechte im Sinne des *empowerment* bei. Sie ermöglichen den Bürgern, den politischen Raum und Institutionen zugunsten ihrer Lebensumstände zu gestalten und zu beeinflussen, ihre Rechte einzufordern und bei den politischen Eliten nachzuhalten. Aufgrund dieser weitreichenden Rolle der im Themenfeld PFM diskutierten Elemente und Subsysteme des öffentlichen Haushaltswesens wird PFM in der entwicklungspolitischen Debatte neuerdings auch unter dem Begriff *Good Financial Governance* diskutiert. Dieser Ansatz wendet die Prinzipien von Good Governance auf den Bereich der öffentlichen Finanzen an (Kasten 1).

* Stefan Leiderer ist seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern und Fragen der Wirksamkeit neuer Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.

** Dr. Peter Wolff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn und leitet die Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Instrumenten und Institutionen der Entwicklungsfinanzierung auf nationaler und internationaler Ebene.

Dieser Artikel gibt (mit Ausnahme des Schussteils, der von den Autoren für das vorliegende Dossier überarbeitet wurde) das folgende Arbeitsdokument wieder: Stefan Leiderer und Peter Wolff, *Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance*, Discussion Paper, Nr. 10, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2007 (AdR).

Kasten 1: Good Governance Prinzipien für die öffentlichen Finanzen

- *Legitimität* bedeutet die demokratische Legitimierung finanzpolitischer Entscheidungen. Darunter fällt auch die angemessene und unter Gender-Aspekten ausgeglichene Partizipation der Bevölkerung.
- *Accountability* bedeutet die Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit staatlicher Instanzen gegenüber den Bürgern und setzt Transparenz staatlicher Aktivitäten voraus. Die Effektivität und Effizienz des Umgangs mit öffentlichen Finanzen hängen ganz entscheidend davon ab, inwieweit die Gesellschaft und ihre Bürger den Staat zur Verantwortung ziehen können und dies auch tun.
- *Rechtsstaatlichkeit* verpflichtet die öffentliche Finanzpolitik und -verwaltung auf einen allgemein gültigen, fairen und unparteiischen rechtlichen Rahmen (Rechtsbindung der Verwaltung). Rechtsstaatlichkeit der öffentlichen Finanzen sorgt vor allem für deren verlässliche Vorhersehbarkeit und Kontrolle.
- *Leistungsfähigkeit* beschreibt die Bereitschaft und Fähigkeit der staatlichen Organe und Institutionen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit im Rahmen von *Good Financial Governance* bedeutet vor allem umfassendes Capacity Development öffentlicher Institutionen hinsichtlich ihrer Funktionen beim Umgang mit öffentlichen Ressourcen.
- *Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns* betrifft die grundsätzliche Wertorientierung staatlichen Handelns: soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und Marktwirtschaft. Diese müssen sich sowohl im Einnahmesystem als auch im Ausgabegebaren des Staates wiederfinden.

Quelle: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Fiscal Studies, Nr. 3, Eschborn, GTZ, 2006.

In jüngerer Zeit wird in der internationalen Diskussion vor allem auf die Bedeutung von gutem PFM in Zusammenhang mit Instrumenten der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) abgehoben. Einerseits wird ein Mindestmaß an *Good Financial Governance* erwartet, um diese Instrumente wirkungsvoll einsetzen zu können. Andererseits sollen mit dem Einsatz von PGF Anreize gesetzt werden, um die entsprechenden *Governance*-Strukturen zu schaffen bzw. zu verbessern. Bei zunehmender Nutzung der eigenen Systeme der Entwicklungsländer – also auch der eigenen Haushaltssysteme – im Rahmen von PGF werden die Beurteilung der Qualität und der Leistungsfähigkeit des PFM sowie die Unterstützung der Länder bei der Verbesserung ihres Haushaltswesens zu einer Kernaufgabe der Entwicklungspolitik. In den Entwicklungsländern mit einem hohen Anteil von PGF an der gesamten Hilfe sind die neuen Instrumente und Dialogstrukturen im Rahmen des Paradigmas der *Paris Declaration (ownership, harmonisation und alignment)* in hohem Maße auf die Haushalte der Kooperationsländer orientiert, in denen ein wachsender Teil der Beiträge der Geber aufgeht.

Vor diesem Hintergrund soll das vorliegende Papier einen Überblick über den aktuellen internationalen Diskussionsstand zu PFM geben und eine Einschätzung ermöglichen, mit welchen Ansätzen und Instrumenten sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in diesem Handlungsfeld international und in der Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern positionieren kann.

Was ist PFM?

PFM ist ein Teilbereich des öffentlichen Haushaltswesens. Es bezieht sich in der derzeitigen Praxis der internationalen Entwicklungszusammenarbeit hauptsäch-

lich auf die Ausgabenseite des Haushalts (im Sinne von *Public Expenditure Management*) und konzentriert sich hierbei vor allem auf die Institutionen und Verfahren des Haushaltswesens, welche eine transparente, effektive und effiziente Abwicklung der Staatsausgaben, einschließlich der Beiträge der Geber, gewährleisten sollen. Hintergrund sind die „treuhänderischen Risiken“, die sich aus Sicht der Geber aus der Nutzung der Haushaltssysteme der Entwicklungsländer ergeben. Je transparenter und effizienter das Haushaltswesen eines Partnerlandes, desto geringer werden die treuhänderischen Risiken eingeschätzt¹.

Dieser aus Gebersicht nachvollziehbare Fokus auf die Ausgabenseite und auf die *governance* des Ausgabenmanagements greift jedoch gerade in Hinblick auf die weiter gefasste Governance- und Menschenrechtsdimension von *Good Financial Governance* zu kurz. Deshalb wird hier zunächst eine etwas breitere Perspektive auf das Haushaltswesen vorangestellt.

Fiskalpolitik als übergreifendes Handlungsfeld

Der Begriff der Fiskalpolitik umfasst die Einnahmen- und Ausgabenseite des Staatshaushalts sowie die Strategien und Instrumente zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten. In der praktischen Entwicklungszusammenarbeit standen traditionell die makroökonomischen Effekte der Fiskalpolitik im Vordergrund. Im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank wurden den Entwicklungsländern u.a. fiskalpolitische Stabilisierungsziele auferlegt, die zu einem höheren Maß an makroökonomischer Stabilität führen sollten. Diese Ziele wurden in vielen Ländern erreicht, allerdings häufig mit der Folge erheblicher Strukturdefizite in den öffentlichen Haushalten, mit Einschränkungen bei den öffentlichen Investitionen und Kürzungen bei entwicklungswichtigen Ausgaben, welche sich längerfristig negativ auf Wachstum und Armutsreduzierung auswirkten.

Mit der MDG-Agenda und der stärkeren Orientierung auf armutsreduzierendes Wachstum ist die entwicklungspolitische Rolle des Staatshaushalts wieder stärker in den Blickpunkt gerückt. Der Staatshaushalt wird nicht mehr in erster Linie als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung, sondern zunehmend als Instrument zur Förderung von Wachstum und Armutsreduzierung gesehen². Bei der Gestaltung der Fiskalpolitik geht es jetzt verstärkt darum, die Wirkungsketten der Einnahmen- und Ausgabenpolitik auf Wachstum und Armutsreduzierung zu analysieren und die Politiken entsprechend zu korrigieren. Im Hinblick auf Wachstum und Armutsreduzierung erscheinen die Haushaltsdefizite und ihre Finanzierung in einem anderen Licht: Sie sind auch dahingehend zu beurteilen, ob sie längerfristige Wachstumsimpulse auslösen, etwa durch eine Erhöhung von entwicklungswichtigen Investitionen. In dieser Debatte um den fiskalpolitischen Spielraum für eine wachstums- bzw. armutsorientierte Politik (*fiscal space*) zeichnen sich Korrekturen der restriktiven Politik des IWF in den ärmsten Entwicklungsländern ab³.

¹ Betreffend die Definition der treuhänderischen Risiken siehe weiter unten, Kasten 3 (AdR).

² Poverty Reduction and Economic Management (PREM), *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report*, Washington, D.C., The World Bank, 2006.

³ P. Heller, *Understanding Fiscal Space*, IMF Policy Discussion Paper, Nr. 05/4, Washington, D.C., IMF, 2005.

Grundlage der Fiskalpolitik eines Landes sind ordnungspolitische Weichenstellungen in der *Haushaltspolitik*: Es ist darüber zu entscheiden, welche Aufgaben hauptsächlich dem Staat zufallen und welche von nichtstaatlichen Akteuren besser erledigt werden können. Hinzu kommt die Entscheidung über die *Finanzverfassung*, also die Frage, wie die staatlichen Aufgaben zwischen zentraler und dezentraler Ebene verteilt und finanziert werden. In beiden Bereichen hat es in den vergangenen Jahren erhebliche Veränderungen in vielen Entwicklungsländern gegeben. Zum einen mit der Privatisierung von traditionell als öffentliche Aufgaben betrachteten Aktivitäten und zum anderen durch einen Trend zur Dezentralisierung mit entsprechend neuer Aufgabenverteilung staatlicher Akteure. Gerade vor dem Hintergrund der extremen sozialen Polarisierung, vor allem in einigen lateinamerikanischen Ländern, sind die territoriale Verteilung der öffentlichen Ausgaben und der Einsatz entsprechender Instrumente des Finanzausgleichs sowie die Erhöhung der Einnahmen und der partizipativen Haushaltserstellung auf lokaler Ebene, besonders wichtig.

Gleichzeitig hat sich aus der MDG-Agenda und der verstärkten Wachstumsperspektive für die ärmsten Länder eine neue strategische Sicht auf die Haushaltspolitik ergeben. Die angestrebte Langfristigkeit und Berechenbarkeit der Haushaltspolitik im Hinblick auf Wachstum und Armutsreduzierung findet ihren Ausdruck im Instrument der *mittelfristigen Finanzplanung*, in die sich auch die bislang häufig nur schwer berechenbaren Beiträge der Geber einordnen sollen. In den *Medium Term Expenditure Frameworks* (MTEF) soll die Allokation der Haushaltsmittel, einschließlich der Geberbeiträge, so gestaltet werden, dass die Ziele der Armutsreduktionsstrategien (*Poverty Reduction Strategies*, PRS) erreicht werden können. Die Abstimmung der PRS mit den MTEF gehört zu den bisher nur ansatzweise gelösten Herausforderungen. Es ist konzeptionell und in der praktischen Haushaltspolitik noch nicht ausreichend geklärt, wie eine *armutsorientierte Haushaltspolitik* konkret aussehen müsste. Hierzu wäre eine ziel- und programmorientierte Allokation der Haushaltsmittel notwendig, für die es noch keine ausgereiften Instrumente im Sinne eines *results-based budgeting* gibt (auch nicht in den meisten Industrieländern). Es bleibt in der Praxis oft weitgehend unklar, in welcher Weise sich eine Erhöhung oder eine Reallokation von Haushaltsmitteln in bestimmten Bereichen auf der Ebene der *outcomes* (also z.B. der MDGs) auswirkt. Mit der Anwendung menschenrechtlicher Prinzipien im Haushaltswesen, insbesondere dem Recht auf Partizipation und Chancengleichheit bzw. Nichtdiskriminierung, kann aber wenigstens dafür Sorge getragen werden, dass die Interessen der Armen im Haushaltsprozess berücksichtigt werden.

Neben diesen fiskal- und haushaltspolitischen Fragen steht auf der Umsetzungsebene die Gestaltung der *Ausgabenverwaltung* im Mittelpunkt. Ordnungspolitisch und unter *governance*-Gesichtspunkten ist hier vor allem die Rechtsbindung der Staatsausgaben von Bedeutung, also die Frage, inwieweit der Haushalt eine gesetzliche Grundlage hat und die einzelnen Ausgaben klar nachvollziehbaren rechtlichen Grundlagen folgen. Hierzu gehört ein geordnetes System der Haushaltsaufstellung, eine transparente Systematik und Klassifikation des Haushalts wie auch eine geordnete Haushaltsverwaltung, insbesondere in den Fachministerien und nachgeordneten Behörden sowie bei den Zuwendungsempfängern. Weiterhin ist ein *Monitoring* der öffentlichen Ausgaben erforderlich, welches einen Abgleich von Haushaltsplanung und -umsetzung ermöglicht.

Hierzu werden in einer zunehmenden Zahl von Entwicklungsländern entsprechende Informationssysteme eingerichtet (*Financial Management Information Systems/FMIS*).

Unter dem Blickwinkel von *Good Financial Governance* kommt der *Ausgabenkontrolle* besondere Bedeutung zu. In Industrieländern und den meisten Entwicklungsländern haben hier die obersten Rechnungskontrollbehörden (Rechnungshöfe) und die Parlamente ihre Funktion, wobei die Rechnungskontrollbehörden in der Regel nicht der Exekutive, sondern den Parlamenten verantwortlich sind. Daneben hat gerade in den Ländern, in denen diese Institutionen ihre Aufgabe nicht zuverlässig erfüllen, die Zivilgesellschaft eine Kontrollfunktion, wobei eine freie Presse von erheblicher unterstützender Bedeutung sein kann. Dort wo diese Systeme der internen Rechenschaftslegung (*internal accountability*) aus Sicht der Geber nicht ausreichend funktionieren, wurden vor allem im Zusammenhang mit dem verstärkten Einsatz von PGF Systeme der externen Rechenschaftslegung (*external accountability*) etabliert, welche einerseits vom Interesse der Geber an einer Minderung treuhänderischer Risiken und andererseits vom Interesse an einer Förderung von *Good Financial Governance* motiviert sind. Zu diesen Systemen der externen Rechenschaftslegung gehören die regelmäßigen *Public Expenditure Reviews* (PER), welche inzwischen in vielen Ländern für die jährlichen Haushalte der Sektorministerien sowie für den Staatshaushalt insgesamt durchgeführt werden. Die PER sind häufig eine wichtige Grundlage für den entwicklungspolitischen Dialog zwischen Regierung und Gebergemeinschaft auf Sektor- und auf PRS-Ebene, zunehmend unter Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft. Ihre Funktion liegt im Abgleich zwischen den haushaltspolitischen Zielen und der Umsetzung im Rahmen der Ausgabenverwaltung. Zusätzlich kommen in diesem Zusammenhang die weiter unten erläuterten diagnostischen Instrumente zum Einsatz, mit denen die Transparenz und die Effizienz der Ausgabenverwaltung im Einzelnen überprüft werden.

Ein wichtiger Bereich der Fiskalpolitik ist nicht zuletzt die *Einnahmenpolitik- und verwaltung*. Unter entwicklungspolitischer Perspektive ist die Frage der Einnahmenerzielung zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben nicht weniger wichtig als die Ausgabenseite des Haushalts. Die Gestaltung des Steuersystems und die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung sind unter *Governance*- wie unter Armutsgesichtspunkten von hoher Relevanz. Auch die Finanzierung öffentlicher Aufgaben über Gebühren erfordert transparente Systeme und ein Verständnis der Rechtsbindung des Verwaltungshandelns, welches in vielen Ländern erst entwickelt werden muss. Im Zusammenhang mit der externen Finanzierung der Staatshaushalte durch PGF stellt sich schliesslich die Frage, ob nicht im Interesse einer nachhaltigen Finanzierung die externen Beiträge an die Mobilisierung von eigenen Einnahmen geknüpft werden sollten.

Fazit: Der Fokus von PFM ist aufgrund der Betonung treuhänderischer Risiken für die Geber stark auf die Ausgabenverwaltung und die Ausgabenkontrolle orientiert. Eine umfassendere entwicklungspolitische Perspektive auf das System der öffentlichen Finanzen sollte die Schnittstellen zu anderen fiskalpolitischen Handlungsfeldern immer im Blick behalten. Insbesondere im Hinblick auf die MDG-Agenda sind die Finanzierung öffentlicher Aufgaben (Einnahmenseite) und eine langfristig angelegte armutsorientierte Haushaltspolitik von großer Bedeutung.

Der internationale Diskussionsstand zum PFM in der Entwicklungszusammenarbeit

Aus den ausgeführten Gründen stellt die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Haushaltswesens in Entwicklungsländern einen zentralen Gegenstand der internationalen Debatte um die Erhöhung von EZ-Mitteln, Wirksamkeit und Risiken neuer Formen von EZ (insbesondere Budgethilfen), sowie die verstärkte Koordinierung und Harmonisierung von Geberaktivitäten dar. Es besteht mittlerweile weitgehender Konsens darüber, dass für eine effektive Umsetzung von EZ-Mitteln wo immer möglich die Systeme und Prozesse der Empfängerländer genutzt werden sollten. Mit der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* vom März 2005 haben sich Geber- und Empfängerländer daher unter anderem dazu verpflichtet, mit dafür zu sorgen, die Anzahl von Entwicklungsländern mit PFM-Systemen, die international akzeptierte *Good Practices* einhalten bzw. anstreben, zu erhöhen⁴. Die Steuerungsverantwortung für die erforderlichen Reformprozesse sollen hierbei jedoch die Empfängerländer selbst übernehmen. Zudem haben sich die Geber dazu verpflichtet, in denjenigen Ländern, die bereits *Good Practices* einhalten bzw. entsprechende Reformprogramme verfolgen, die nationalen PFM-Systeme für die Umsetzung von Geberbeiträgen zu nutzen. Zu diesem Zweck haben sich die Unterzeichner der *Paris Declaration* darauf verständigt, gemeinsame Maßstäbe und Standards zur Messung der Leistungsfähigkeit und *Accountability* der PFM-Systeme zu definieren.

Über diese auf breiter internationaler Basis vereinbarten politischen Vorgaben hinaus wird die Diskussion zu PFM-Reformen in Entwicklungsländern von nur einigen wenigen Akteuren dominiert, allen voran die Weltbank, die in den letzten Jahren ihre Kapazitäten in diesem Feld massiv ausgebaut hat. Neben den entsprechenden Abteilungen und Arbeitsgruppen der Weltbank bestimmt vor allem das von mehreren Gebern gemeinsam finanzierte und ebenfalls bei der Weltbank ansässige PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*)-Sekretariat die Diskussion um Bewertung und Reform von PFM-Systemen in Entwicklungsländern. Im Rahmen des Entwicklungshilfeausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) wurde ein *Joint Venture on PFM* mit dem Ziel etabliert, die Implementierung der *Paris Declaration* zu unterstützen und den Austausch von Expertise und Erfahrungen mit PFM zwischen Gebern und Partnerländern zu befördern. Ein eigener OECD-DAC *Procurement Round Table* befasst sich mit Fragen der Transparenz und *Best Practices* bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Zuletzt hat das DAC Network on Governance (GOVNET) das Thema „*taxation and accountability*“ zum Schwerpunkt seines Zweijahresprogramms 2007/2008 erklärt und eigens ein Task Team gebildet, das sich mit diesem Themenkomplex befassen wird.

Unter den bilateralen Gebern übt vor allem Großbritannien, auch durch die gezielte Vergabe von Forschungsmitteln, erheblichen Einfluss auf die Diskussion im Themenfeld PFM aus.

⁴ Neben politischen Willenserklärungen enthält die *Paris Declaration* auch klar quantifizierte Indikatoren für die Fortschrittskontrolle bei ihrer Umsetzung. So soll sich z.B. bis 2010 die Hälfte der Partnerländer um eine Einheit (d.h. 0.5 Punkte) auf der PFM/CPIA-Skala (*Country Policy and Institutional Assessment*) der Weltbank verbessern.

Bewertung der Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen

Vor dem Hintergrund der *Paris Declaration* wurde von PEFA der „*Strengthened Approach to Supporting PFM Reform*“ entwickelt, um einen international anerkannten einheitlichen Referenzrahmen für die Bewertung und Reform der öffentlichen Finanzsysteme in Entwicklungsländern bereitzustellen. Kernstück dieses Ansatzes ist ein von PEFA, Weltbank und IWF in einer gemeinsamen PFM-Arbeitsgruppe entwickeltes *Performance Measurement Framework*, das anhand eines Katalogs von 31 Indikatoren⁵ die Leistungsfähigkeit des PFM-Systems eines Landes in sechs Dimensionen des PFM bewertet (Kasten 2).

Kasten 2: Dimensionen der Leistungsfähigkeit von PFM-Systemen nach PEFA

- *Credibility of the budget.* The budget is realistic and is implemented as intended.
- *Comprehensiveness and transparency.* The budget and the fiscal risk oversight are comprehensive, and fiscal and budget information is accessible to the public.
- *Policy-based budgeting.* The budget is prepared with due regard to government policy.
- *Predictability and control in budget execution.* The budget is implemented in an orderly and predictable manner and there are arrangements for the exercise of control and stewardship in the use of public funds.
- *Accounting, recording and reporting.* Adequate records and information are produced, maintained and disseminated to meet decision-making, control, management and reporting purposes.
- *External scrutiny and audit.* Arrangements for scrutiny of public finances and follow up by executive are operating.

Quelle: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Public Financial Management Performance Measurement Framework*, Washington, D.C., The World Bank, 2005.

Das *Performance Measurement Framework* soll in erster Linie nicht der Bewertung von Risiken, sondern der Schaffung einer transparenten und möglichst objektiven Grundlage für einen umfassenden Dialog zwischen Gebern und Partnerregierungen zur Entwicklung von strategischen PFM-Reformprogrammen dienen.

Von dem ursprünglichen Ziel, mit dem PFM *Performance Measurement Framework* andere Diagnoseinstrumente wie das *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA), das *Country Procurement Assessment Review* (CPAR) oder regelmäßige *Public Expenditure Reviews* (PER) vollständig zu ersetzen, wurde mittlerweile teilweise abgerückt⁶. Mit Hilfe des PEFA-Assessments sollen vielmehr jene Bereiche identifiziert werden, in denen weitere Analysearbeit und ein intensiverer Dialog zur Formulierung geeigneter Reformstrategien notwendig ist⁷.

⁵ Davon dienen drei Indikatoren der Bewertung von Geberaktivitäten, die sich auf die Leistungsfähigkeit des PFM auswirken.

⁶ Für einen Überblick über das PFM-Diagnoseinstrumentarium siehe: S. Leiderer, *Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik*, Analysen und Stellungnahmen, Nr. 3/2005, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2005.

⁷ Regelmäßige von der Regierung selbst gesteuerte PERs sind zudem in vielen Ländern mittlerweile fester Bestandteil des regulären Planungs- und Budgetzyklus.

Kasten 3: Treuhänderische und entwicklungspolitische Risiken in der Entwicklungszusammenarbeit

PFM wird im Allgemeinen unter zwei Aspekten, nämlich einer Entwicklungs- und einer Risikoperspektive diskutiert. Unter dem entwicklungspolitischen Blickwinkel wird PFM als zentrale Dimension von Governance und wichtige Determinante für die Wirksamkeit von Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer und von Entwicklungszusammenarbeit verstanden. Unter dem Risikoaspekt stehen treuhänderische Risiken bestimmter Formen der EZ (insbesondere Budgethilfen) im Vordergrund, die von Schwächen im PFM des jeweiligen Empfängerlandes bestimmt sind. Es gibt divergierende Ansichten darüber, ob treuhänderische und entwicklungspolitische Risiken im PFM in der Praxis sinnvoll voneinander abzugrenzen sind. Das betrifft weniger die Bewertung von Risiken als vielmehr die Strategien, um ihnen effektiv zu begegnen. Für die EZ besteht eine zentrale Herausforderung im Arbeitsfeld PFM darin, beide Aspekte im Rahmen eines von der Partnerseite geleiteten Prozesses in angemessener Weise zu bearbeiten.

Nach der Definition des britischen Department for International Development (DFID) besteht das treuhänderische Risiko beim Einsatz von EZ-Mitteln darin, dass

- Mittel nicht für den intendierten Zweck verwendet werden,
- sie nicht wirtschaftlich, effizient und effektiv eingesetzt werden („*value for money*“) und;
- nicht hinreichend Rechenschaft über ihre Verwendung abgelegt wird.

Zur Risikobewertung verwendet DFID zwölf Good Practice Prinzipien und daraus abgeleitet fünfzehn PFM-Benchmarks, die u.a. auch bewerten, inwiefern das PFM-System eine hinreichende Armutsorientierung des Haushalts gewährleistet. Eine scharfe Trennung in treuhänderische und entwicklungspolitische Risiken wird von DFID also vermieden. Demgegenüber vertritt die Weltbank eine engere Sichtweise, die treuhänderische Risiken auf den Aspekt des Finanzmanagement beschränkt, d.h. auf die Frage, ob bereitgestellte Mittel in den Haushalt einfließen und als Bestandteil des Haushalts in geeigneter Weise verwaltet werden.

Die Einschätzungen treuhänderischer Risiken durch die Geber unterscheiden sich teilweise stark, je nachdem ob beispielsweise ein Schwerpunkt auf die Erfüllung von Mindeststandards oder eher auf glaubhafte Anstrengungen zur Verbesserung des PFM im Vordergrund stehen. Weitgehend unstrittig ist jedoch, dass alle Geber idealerweise auf Grundlage ein und der selben Informationsbasis zu ihren – wenn auch im Ergebnis möglicherweise unterschiedlichen – Einschätzungen kommen sollten.

Quelle: Department for International Development (DFID), *Managing Fiduciary Risks When Providing Poverty Reduction Budget Support*, DFID Briefing, London, DFID, 2004. D. Shand, „Managing Fiduciary Issues in Budget Support Operations“, in S. Koeberle, Z. Stavreski, und J. Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, D.C., The World Bank, 2006, S. 27-44.

Bewertung von Transparenz und Partizipation in PFM-Systemen

Transparenz auf allen Stufen des Haushaltszyklus und die Möglichkeit der Teilhabe am Budgetprozess sind elementare Bestandteile von *Good Financial Governance*. Kasten 4 führt die vom IWF formulierten „*Good Practices*“ für Haushaltstransparenz auf. Die Öffnung von Budgetprozessen für eine effektive Aufsichts- und Kontrollfunktion durch die Legislative und die Öffentlichkeit stellt jedoch nicht nur eine Voraussetzung für höhere Effizienz und Effektivität der Haushaltsplanung und Mittelverausgabung durch die Exekutive dar, indem die Rechenschaftspflicht der Regierung gestärkt wird, sondern trägt auch unmittelbar zur Verwirklichung von Bürger- und Menschenrechten (insbesondere dem Recht auf Teilhabe an politischen Prozessen) im Sinne des *empowerment*

bei⁸. Aus diesem Grund werden Budgetanalyse und -*advocacy* zunehmend als wichtige Bestandteile zivilgesellschaftlicher Anstrengungen verstanden, die Rechenschaftspflicht von Regierungen zu stärken⁹ und die Einhaltung von Menschenrechten zu fördern¹⁰. Die Verfügbarkeit von vollständigen, verständlichen und zeitnahen Informationen über den Budgetprozess ist dabei eine Grundvoraussetzung für eine effektive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen am Budgetprozess¹¹.

Kasten 4: IWF-„Code of Good Practices“ für Haushaltstransparenz

- Der Regierungssektor sollte vom Rest der Wirtschaft klar abgegrenzt werden, und die Rollen von Politik und Verwaltung innerhalb der Regierung müssen klar definiert sein.
- Ein klarer rechtlicher und verwaltungstechnischer Rahmen sollte für das öffentliche Finanzwesen bindend sein.
- Die Öffentlichkeit sollte vollständige Informationen über vergangene, laufende und geplante Regierungsaktivitäten erhalten.
- Der Staat muss sich zu fristgerechten Veröffentlichungen von Finanzinformationen verpflichten.
- Die Dokumentierung des Haushalts sollte Ziele der Finanzpolitik, die makroökonomischen Rahmenbedingungen, die politische Basis des Haushalts und die wichtigsten erkennbaren finanziellen Risiken spezifizieren.
- Haushaltsdaten sollten so klassifiziert und dargestellt werden, dass sie die Politikanalyse erleichtern und *Accountability* stärken.
- Die Verfahren zur Verwendung und Kontrolle der genehmigten Ausgaben müssen klar spezifiziert werden.
- Die Berichterstattung über die öffentlichen Finanzen sollte fristgerecht, vollständig und verlässlich sein und Tendenzen des Haushalts ausweisen.
- Die Richtigkeit der Budgetinformationen sollte Gegenstand einer öffentlichen und unabhängigen Überprüfung sein.

Quelle: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Fiscal Studies, Nr. 3, Eschborn, GTZ, 2006.

Vor diesem Hintergrund hat das in Washington, D.C., ansässige *International Budget Project*¹² des *Center on Budget and Policy Priorities* im Rahmen der *Open Budget Initiative 2006* ein auf einem Fragebogen beruhendes Bewertungsverfahren entwickelt, anhand dessen sich Transparenz und Partizipation in PFM-Systemen beurteilen und in einen *Open Budget Index* fassen lassen¹³. Damit soll zweierlei erreicht werden: Zum einen sollen durch die Identifizierung öffentlich

⁸ A. Norton and D. Elson, *What's behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, London, Overseas Development Institute (ODI), 2002.

⁹ M. Robinson, *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action*, IDS Working Paper, Nr. 279, Brighton, Institute of Development Studies (IDS) at the University of Sussex, 2006, S. 8.

¹⁰ FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, International Budget Project (IBP), and International Human Rights Internship Program (IHRIP), *Dignity Counts: A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights*, México, FUNDAR; Washington, D.C., IBP; IHRIP, 2004, S. 2.

¹¹ International Budget Project (IBP), *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*, Washington, D.C., IBP, 2005, S. 3.

¹² <<http://www.internationalbudget.org>>.

¹³ <<http://www.openbudgetindex.org>>.

verfügbarer Informationen zum Budgetprozess in Entwicklungsländern zivilgesellschaftliche Gruppen in ihrer Kapazität, sich aktiv an Budgetanalysen beteiligen zu können, gestärkt werden. Zum anderen soll durch die Veröffentlichung einer Rangfolge aller nach ihrer Transparenz bewerteten PFM-Systeme öffentlicher Druck auf die Regierungen aufgebaut werden, um zivilgesellschaftliche Gruppen bei ihrer *Advocacy*-Arbeit im Bereich PFM zu unterstützen¹⁴.

PFM-Reformen

Die größte entwicklungspolitische Herausforderung bei der nachhaltigen Stärkung nationaler PFM-Systeme besteht weniger in der bloßen Identifizierung relevanter Schwächen als vielmehr in der Formulierung und Umsetzung realistischer und wirkungsvoller Reformagenden und deren adäquater Unterstützung durch die Geber. In diesem Themenfeld besteht nach wie vor ein erheblicher Lernbedarf aller beteiligten Akteure. Auch der *Strengthened Approach to Supporting PFM Reform* von PEFA liefert bislang keine über den konzeptionellen Rahmen hinausgehende operationalen Vorschläge für die Formulierung angepasster und realistischer Reformstrategien und -programme auf Grundlage der vorgenommenen Bewertungen des PFM-Systems. Jedoch bilden sich in der internationalen Debatte zumindest einzelne *Good Practices* bzw. *Lessons Learned* erfolgreicher PFM-Reformstrategien heraus. So besteht weitgehend Konsens darüber, dass die Reform des PFM einen langfristigen (einige Geber halten Zeiträume von 15-25 Jahre für realistisch) und hoch politischen Prozess darstellt, der in hohem Maße in Machtstrukturen und die Verteilung von Ressourcen innerhalb der Gesellschaft eines Landes eingreift. Entsprechend bildet sich in der internationalen Gebergemeinschaft zunehmend auch ein Konsens darüber heraus, dass für den Erfolg von PFM-Reformstrategien nicht allein die konkreten Reforminhalte, sondern vor allem auch die Ausgestaltung des Reformprozesses selbst eine Schlüsselrolle spielen.¹⁵

Aus diesem Grund können PFM-Reformen auch nicht wirkungsvoll von außen gesteuert werden, sondern sind vor allem ein von politischen und institutionellen Determinanten bestimmter endogener Prozess, der in erster Linie von den Partnerländern selbst angestoßen, effektiv umgesetzt und nachgehalten werden muss. *Ownership* und *Leadership* der Partner sind daher von zentraler Bedeutung für erfolgreiche PFM-Reformagenden. Die Rolle der EZ muss deshalb vor allem darin bestehen, Anreize zu setzen, im gemeinsamen Dialog mit den Partnern die Formulierung von effektiven Reformstrategien zu unterstützen und finanzielle und technische Unterstützung bei deren Umsetzung zu leisten. Im

¹⁴ Diese Zielsetzung unterscheidet die *Open Budget Initiative* von herkömmlichen Instrumenten zur Beurteilung der Transparenz der öffentlichen Finanzen wie des *Report on the Observance of Standards and Codes* des Internationalen Währungsfonds, die in erster Linie an den Informationsbedürfnissen der Geber orientiert sind (vgl. S. Leiederer, *Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit*, Berichte und Gutachten, Nr. 7/2004, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2004).

¹⁵ Vgl.: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Fiscal Studies, Nr. 3, Eschborn, GTZ, 2006, S. 13. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Approaches*, Washington, D.C., The World Bank, 2003.

Mittelpunkt der Reformanstrengungen muss der Aufbau eigener PFM-Kapazitäten der Partnerländer stehen. Hierzu hat der OECD-DAC Leitlinien für das *Capacity Development* im PFM formuliert (Kasten 5).

Kasten 5: OECD-DAC-Leitlinien zum PFM *Capacity Development*

- ❑ Supporting country leadership and ownership should be central to donor approaches.
- ❑ Capacity Development design and sequencing should fit specific country circumstances, rather than reflect standard or imported solutions.
- ❑ The institutional, organisational and individual levels of capacity development, including managerial and technical aspects, should all be taken into account in programme design and implementation.
- ❑ Donor support should be provided in a coherent, co-ordinated, and programmatic manner.

Quelle: DAC, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2 : Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, 2003.

Generell ist bei allen Ansätzen zur Reform des PFM zu beachten, dass Aufbau und Funktionsweise öffentlicher Finanzsysteme in hohem Maße pfadabhängig sind und sich deshalb von Land zu Land erheblich unterscheiden können. Daher kann es auch keine Blaupausen für PFM-Reformen in Entwicklungsländern geben. Auch können erfolgreiche Teilelemente eines PFM-Systems nicht ohne weiteres von einem Land auf ein anderes übertragen werden, denn die Funktionalität einzelner Subsysteme des PFM hängt grundsätzlich von der Beschaffenheit des Gesamtsystems ab. Isolierte Maßnahmen zur Verbesserung einzelner Komponenten des PFM sind daher oft wenig erfolgversprechend, bzw. können sich sogar als kontraproduktiv erweisen. Geeignete Reformansätze müssen deshalb immer länderspezifisch sein und konsequent auf das Gesamtsystem der öffentlichen Finanzen in einem Land abgestimmt sein¹⁶. Auch aus diesem Grund kommt der strategischen Gestaltung der Reformprozesse, insbesondere dem adäquaten *Sequencing* einzelner Reformschritte, eine besondere Bedeutung zu¹⁷. Denn einerseits sind bspw. institutionelle Reformen und der nachhaltige Aufbau von Kapazitäten nur über mehrere Jahre hinweg umzusetzen, gleichzeitig kann es aber erforderlich sein, auch kurzfristig sichtbare Erfolge sicherzustellen, um Momentum und politische Unterstützung für den Reformprozess im Land aufrecht zu erhalten.

Lernbedarf der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich PFM

Die Tatsache, dass PFM-Reformen sowohl technisch komplexe, als auch politisch sensible Prozesse beinhalten, macht eine konsequente Koordinierung und Harmonisierung der Geberaktivitäten zur Unterstützung solcher Reformen in den Partnerländern erforderlich. PFM-Reform stellt daher eine Gemeinschaftsaufgabe aller entwicklungspolitischen Akteure in einem Land dar. Aus diesem

¹⁶ S. Leiderer, *Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik*, op. cit., S. 4.

¹⁷ Vgl.: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Approaches*, op. cit.

Grund werden vor dem Hintergrund der Paris-Agenda in den meisten Entwicklungsländern Anstrengungen unternommen, Partner- und Geberaktivitäten im Themenfeld PFM stärker zu integrieren und über gemeinsame Finanzierungsmechanismen (insbesondere durch allgemeine Budgethilfen und Korbfinanzierungen) umzusetzen. Zunehmend treten dabei einzelne Geberbeiträge zur Verbesserung des PFM im Interesse einer besseren Koordination und eines stärkeren *Alignment* in den Hintergrund, zugunsten gemeinsamer mit der Partnerregierung abgestimmter Programme zur Unterstützung von PFM-Reformen¹⁸.

Kasten 6: Budgethilfen und PFM-Reform

Ein wichtiger Beitrag zu einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit besteht in der Entlastung der Verwaltungs- und Managementkapazitäten der Partnerländer durch gemeinschaftliche Finanzierungsbeiträge der Geber. Budgethilfen leisten jedoch nicht automatisch einen direkten Beitrag zur Verbesserung der PFM-Systeme in den Empfängerländern. Damit ein Entlastungseffekt eintreten kann, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen müssen ODA-Mittel einen relevanten Anteil der öffentlichen Ausgaben im Land darstellen, zum anderen muss ein substanzieller Betrag dieser Hilfe in Form von Budgethilfe geleistet werden. Sind beide Voraussetzungen erfüllt, kann eine Umstellung auf Budgethilfen nicht zuletzt auch dazu beitragen, dass positive Effekte aus Verbesserungen des PFM weitreichender sind, d.h. Effizienz- und Effektivitätsgewinne für einen größeren Teil der öffentlichen Ausgaben wirksam werden können. Über einen reinen Entlastungseffekt hinaus können Budgethilfen und andere Formen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) aber noch weitere Beiträge zur Verbesserung des PFM leisten. Zum einen können Mittel aus PGF direkt zur Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung des PFM eingesetzt werden. Zum anderen stärken sie die Rolle des Haushalts als zentrales Instrument der Politikgestaltung und können sich durch die Veränderung von Machtverhältnissen positiv auf die Effektivität des Regierungshandelns auswirken, beispielsweise indem sie die Rolle des Finanzministeriums gegenüber den Sektorministerien stärken. Daneben spielen aber vor allem nichtfinanzielle Beiträge im Rahmen von PGF eine wichtige Rolle für die Stärkung des PFM. Das betrifft insbesondere den Dialog über PFM, sowohl zwischen Gebern und Partnerregierung, als auch zwischen wichtigen einheimischen Akteuren, wodurch die Leistungsfähigkeit des PFM-Systems zu einem zentralen Diskussionsgegenstand gemacht wird und der Regierung Anreize gegeben werden, Informationen zu ihrer Haushaltsführung zugänglich zu machen. Dies wiederum kann reformorientierten Akteuren wichtige Handlungsspielräume eröffnen.

Quellen: Williamson, T., „General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda“, in S. Koeberle, Z. Stavreski, and J. Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, D.C., The World Bank, 2006, S. 139-152). International Development Department (IDD) and Associates, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, Birmingham, University of Birmingham, 2006.

In der beschriebenen Form ist der *Strengthened Approach* von PEFA allerdings nicht für alle Ländertypen gleichermaßen geeignet. Vielmehr ist er in erster Linie für stark hilfeabhängige Länder mit relativ geringen administrativen Kapazitäten, aber angemessenen demokratischen Institutionen und einem Mindestmaß guter Regierungsführung (*Good Governance*) von Relevanz¹⁹. Sowohl für extrem

¹⁸ Bislang wird die Wirksamkeit von TZ-Maßnahmen und *Capacity Building* für PFM in den meisten Entwicklungsländern allerdings durch ein nach wie vor hohes Maß an Fragmentierung und unzureichende Koordination eingeschränkt.

¹⁹ Die Ansichten der Geber darüber, für welchen Ländertypus PGF-Instrumente geeignet sind, variieren erheblich. Während manche Geber davon ausgehen, dass Budgethilfen nur in Ländern mit relativ gutem PFM zu verantworten sind, plädieren andere Geber dafür, Budgethilfen als geeignetes Instrument zu verstehen, gerade schwache Länder mit geringen PFM-Kapazitäten effektiv dabei zu unter-

schwache und fragile Staaten, als auch für Länder mit gut entwickelten Institutionen und Kapazitäten sind hingegen in der Regel andere Ansätze erforderlich. Das gilt in geringerem Maße für die Bewertung,²⁰ als für geeignete Ansätze zur Reform des PFM. Während in extrem schwachen Ländern die Geber in der Regel mehr Verantwortung und Steuerungsfunktionen im PFM-Reformprozess übernehmen müssen, um die knappen Kapazitäten der Partner nicht zu überfordern, sind Länder mit leistungsfähigen Institutionen und starken eigenen administrativen Kapazitäten eher in der Lage, angepasste Geberbeiträge zu identifizieren und zu koordinieren. In diesen Ländern besteht in der Regel weniger Bedarf an umfangreicher finanzieller Unterstützung von PFM-Reformen, als an konkreter technischer Expertise der Geber in einzelnen PFM-Feldern.

Kasten 7: PFM Capacity Development in fragilen Staaten

Unter dem Begriff „fragile Staaten“ werden höchst unterschiedliche Ländertypen gefasst, von post-Konflikt-Ländern bis hin zu Regimen, die unabhängig von gewaltsamen Konflikten chronisch schwach sind bzw. zu zerfallen drohen. Entsprechend breit ist das Spektrum der sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in den betroffenen Ländern. Das Governance Netzwerk (GOVNET) des OECD/DAC weist jedoch auf die große Bedeutung des *Capacity Development* gerade in diesen Ländern hin. Es kann allerdings keine Blaupausen für das *Capacity Development* in fragilen Staaten geben, vielmehr muss stets der spezifische Länderkontext berücksichtigt werden. Trotzdem können einige generelle Prinzipien und Erfahrungen für das *Capacity Development* in fragilen Staaten festgehalten werden. Dazu gehört insbesondere die Forderung nach strikter Selektivität bei der Auswahl von Interventionsfeldern und Instrumenten. Priorität sollten Kernfunktionen der öffentlichen Verwaltung genießen, deren Stärkung Fragilität reduzieren kann, indem sie den Staat in die Lage versetzen, ein Minimum an Leistungen für seine Bürger bereitzustellen. *Public Financial Management* ist eine dieser Kernfunktionen, die sowohl kurzfristig die Versorgung mit Grunddienstleistungen und Sicherheit, als auch mittelfristig die Bedingungen für das gesamte Spektrum öffentlicher Leistungen sicherstellen. Als weitere „*Lessons Learned*“ werden angeführt:

- ❑ Where state capacity is weak but political will is present, capacity development efforts need to focus selectively on core state functions with a view to making the state at least minimally effective in providing for its people.
- ❑ Planning tools developed for use in post-conflict environments, such as the Transitional Results Matrix, may be useful in embedding support for capacity development.
- ❑ External support to capacity development should respect the principle of endogenous change and fostering country leadership even when the practical conditions appear to prohibit such an approach.
- ❑ It is important that new capacity development initiatives do not erode or duplicate existing capacity, in individual, organisational or enabling environment terms.
- ❑ In other cases, sectoral selectivity, or „partial alignment“ can deliver strategic pay-offs.
- ❑ Even in states with acute governance challenges, modest capacity development may still be achievable.

Quelle: DAC Network on Governance, *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*, Paris, OECD, 2006.

stützen, ihre PFM-Systeme nachhaltig zu reformieren und die entsprechenden Kapazitäten aufzubauen.

²⁰ Prinzipiell kann das PEFA *Performance Measurement Framework* insofern flexibel an den jeweiligen Ländertypus angepasst werden, als nur die im jeweiligen Länderkontext geeigneten Indikatoren aus dem Gesamtkatalog für die Bewertung herangezogen werden. Eine individuelle Anpassung der Bewertungskriterien hingegen ist in Hinblick auf die angestrebte Vergleichbarkeit der Beurteilungen nicht sinnvoll.

Aber auch in Ländern, für die der PEFA-Ansatz adäquat erscheint, sind für die effektive Unterstützung der Partner beim Aufbau eigener PFM-Kapazitäten vor allem auch nicht-finanzielle Beiträge von entscheidender Bedeutung für den Erfolg von Reformanstrengungen. Hierzu zählen insbesondere ein auf Augenhöhe geführter Politikdialog und langfristig angelegte Beratung und Unterstützung der Partnerregierung bei der Konzeption und Implementierung von Reformmaßnahmen²¹. Zu den Kernaufgaben der EZ gehört es in diesen Ländern daher auch, *Change Agents* zu identifizieren und diese in geeigneter Weise zu unterstützen bzw. ihnen den notwendigen Handlungsspielraum zu verschaffen, um PFM-Reformen effektiv voranzubringen. Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit darf sich deshalb in diesen Ländern nicht auf die Beratung und Stärkung der Exekutive beschränken. Es gilt vielmehr dabei zu helfen, die Aushandlungsprozesse zwischen Regierung, Administration und zivilgesellschaftlichen Akteuren mit zu gestalten.

Den Parlamenten und nichtstaatlichen Akteuren kommt ebenfalls eine Schlüsselrolle bei der demokratischen Kontrolle der Ausgabenplanung und Haushaltsführung durch die öffentliche Verwaltung zu. Diese Akteure in ihrer Funktion für das PFM zu stärken, stellt ebenfalls eine wichtige, aber komplexe Aufgabe für die Geber dar. Denn es besteht stets die Gefahr, die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz zivilgesellschaftlicher Gruppen als PFM-Akteure durch eine zu öffentlichkeitswirksame oder massive Geberunterstützung zu unterminieren. Mit Blick auf dieses Risiko unterstützen einige Geber (Großbritannien, Schweden, Norwegen) die vom *International Budget Project* koordinierte *Civil Society Budget Initiative* (CSBI)²². Im Rahmen dieser Initiative werden gezielt in solchen Niedrigeinkommensländern, in denen die Voraussetzungen für eine effektive zivilgesellschaftliche Beteiligung an PFM-Aktivitäten hinsichtlich Governance, der Verfügbarkeit von Informationen und dem Vorhandensein etablierter zivilgesellschaftlicher Gruppen erfüllt sind, entsprechende Gruppen finanziell und technisch in ihrer PFM-Arbeit unterstützt.

Ähnlich diffizil wie die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen stellt sich auch die Zusammenarbeit mit Parlamentariern, insbesondere Angehörigen der Opposition, dar. Vielfach konzentrieren sich die Geber daher auf die Unterstützung von Parlamentsverwaltungen oder den Haushaltsausschüssen der Parlamente. Mittelfristig werden sie jedoch Konzepte und Instrumente entwickeln müssen, um zivilgesellschaftliche Akteure und Parlamente zielgerichtet und effektiv in ihren Funktionen für das PFM unterstützen, bzw. stärken zu können. In einer jüngeren Studie hat das britische Overseas Development Institute daher Leitlinien für eine effektive Unterstützung von Parlamenten formuliert (Kasten 8).

²¹ Ein langfristig kumuliertes institutionelles Gedächtnis der Geber ist eine wichtige Voraussetzung für einen effektiven Politikdialog zur Reform des PFM. Vielfach wird diese Dialog- und Beratungsfunktion jedoch durch die hohe Personalfuktuation der Gebervertreter vor Ort geschwächt (T. Williamson, „General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda“, in S. Koeberle, Z. Stavreski, and J. Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, D.C., The World Bank, 2006, S. 148).

²² <<http://www.internationalbudget.org/CSBI.htm>>.

Kasten 8: Guidelines for effective parliamentary strengthening

- *Respond to demand.* Parliamentary strengthening should be demand-led, and responsive to local needs, rather than externally-driven.
- *Address causes.* Parliamentary strengthening should seek to address the causes of poor parliamentary performance, rather than addressing solely the symptoms.
- *Take account of context.* Parliamentary strengthening must take full account of the local context – including the political context – within which parliaments function.
- *Involve recipients.* Parliamentary strengthening should involve a range of local organizations, and interest groups, including opposition MPs and parties as well as members of the government.
- *Focus on issues.* Parliamentary strengthening should use particular issues such as budget oversight, anti-corruption, HIV/AIDS and poverty reduction as vehicles to improve parliamentary performance, rather than focusing solely on parliamentary procedures.
- *Coordinate and deliver appropriate activities.* Agencies involved in parliamentary strengthening must do more to coordinate their work, and to ensure that their activities are appropriate to the objectives of parliamentary strengthening. Think twice before setting up or supporting study visits and seminars.
- Provide long-term sustainable support.

Quelle: A. Hudson and C. Wren, *Parliamentary Strengthening in Developing Countries*, London, Overseas Development Institute (ODI), 2007.

Lernbedarf besteht auch in anderen Bereichen des PFM. Insbesondere die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte in Entwicklungsländern erfährt bisher zu wenig Aufmerksamkeit in der internationalen Debatte zu PFM. Zwar besteht Konsens darüber, dass die Stärkung der Kapazitäten zur Mobilisierung eigener Einnahmen in Entwicklungsländern nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit programmbasierter EZ-Ansätze von großer Bedeutung ist. In der Praxis konzentrieren sich die meisten durch die Geber unterstützten PFM-Reformprogramme aber vorrangig auf die Stärkung der Planung, Ausführung und Kontrolle öffentlicher Ausgaben. Dabei wird die Bedeutung eigener Einnahmen auch in der *Paris Declaration* betont, aber auch der PEFA-Ansatz vernachlässigt diesen wichtigen Teilbereich des PFM bislang²³.

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit programmbasierter EZ sind eigene Einnahmen der Länder von zweifacher Bedeutung. Zum einen ist eine Stärkung der Eigenfinanzierungskapazitäten stark geberabhängiger Entwicklungsländer unabdingbar, um mittel- bis langfristig eine Ausstiegsoption aus Budgethilfen und der damit üblicherweise eingegangenen Abhängigkeit von externen Quellen für die Finanzierung laufender Kosten im Staatshaushalt zu realisieren.

Zum anderen ist die Finanzierung staatlicher Aufgaben aus eigenen Steuern, Abgaben und Gebühren eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht nationaler Regierungen gegenüber ihren Bürgern. Gerade in stark geberabhängigen Ländern muss sich das Bewusstsein der Regierungen, letztlich nicht den Gebern, sondern der eigenen Bevölkerung gegenüber für die entwicklungsorientierte Verwendung öffentlicher Gelder verantwortlich zu sein, teilweise erst noch etablieren. Umgekehrt muss vielerorts

²³ Vgl.: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und KfW, *Reform der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern – Ansatzpunkte für die deutsche EZ*, gemeinsame Stellungnahme von GTZ und KfW, Eschborn, GTZ; Frankfurt a.M., KfW, 2005.

das Bewusstsein der Menschen, den politischen Raum und Institutionen zugunsten ihrer Lebensumstände im Sinne des *empowerment* gestalten und beeinflussen zu können, noch wachsen. Zu beiden Zielen kann die Stärkung von Effektivität und Transparenz der Erzielung eigener Einnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit im Themenfeld PFM wichtige Beiträge leisten.

Erhöhter Lernbedarf in Zusammenhang mit öffentlichen Einnahmen in Entwicklungsländern besteht u.a. im Zusammenhang mit der Ausgestaltung armuts- und entwicklungsorientierter Steuersysteme bei begrenzten Verwaltungskapazitäten, der politischen Ökonomie von Steuerreformen in spezifischen Länderkontexten, sowie adäquater Formen der Unterstützung bei deren Umsetzung.

Kasten 9: Die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)

Die zentrale Rolle von *Good Governance* im Bereich der öffentlichen Einnahmen spiegelt sich in der Erkenntnis, dass Ressourcenreichtum und eine schlechte Entwicklungsperformance oftmals Hand in Hand gehen. Einen wichtigen Ansatzpunkt für die Anwendung von *Good Governance* Kriterien im Bereich der öffentlichen Finanzen stellt daher die auf dem Johannesburg-Gipfel 2002 von Großbritannien ins Leben gerufene und von der G8 und der Weltbank unterstützte *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) dar, in deren Rahmen zwölf Prinzipien formuliert wurden, die sicherstellen sollen, dass Einnahmen aus extraktiven Industrien für nachhaltige Entwicklung und Armutsreduktion verwendet werden. Die EITI-Kriterien zur Beurteilung, ob diese Prinzipien erfüllt sind, umfassen u.a. die regelmäßige Publikation von Zahlungen von in der Öl- und Gasförderung sowie im Bergbau tätigen Unternehmen an die Regierung sowie eine unabhängige und internationalen Standards genügende Prüfung dieser Zahlungsströme.

Nach einem zögerlichem Start bekennen sich mittlerweile mehr als zwanzig Länder offiziell zur Anwendung der EITI-Prinzipien. Ein grundlegendes Problem der Initiative besteht jedoch in der Freiwilligkeit der Einhaltung dieser Standards. Je größer die „*Windfall-Profits*“ aus dem Abbau von Rohstoffen ausfallen, desto geringer ist tendenziell die Bereitschaft der Länder, sich den letztlich unverbindlichen Konventionen und Leitlinien zu unterwerfen. Für eine effektive Umsetzung der Prinzipien wird sich die internationale Gemeinschaft daher auf rechtsverbindliche Normen und Standards für Unternehmen, Banken, institutionelle Investoren und Regierungen sowohl auf Seiten der Produzenten, als auch der Abnehmer verständigen müssen.

Quellen: <<http://www.eitransparency.org>>. G. Wurthmann, „3 Fragen an Geerd Wurthmann. Interview mit Geerd Wurthmann“, in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Public Finance Reform. Newsletter Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform*, Eschborn, GTZ, 2006.

Ähnliches lässt sich für das PFM auf regionaler und lokaler Ebene sagen. Obwohl gerade die Geber in vielen Ländern massive Unterstützung für Dezentralisierungsprozesse leisten, wird das PFM auf subnationalen Regierungsebenen in der entwicklungspolitischen Debatte noch zu wenig beachtet. Dies ist gerade im Hinblick auf die wachsende Verantwortung der lokalen Ebene bei der Umsetzung nationaler Entwicklungs- und Armutsreduktionsstrategien (PRS) sowie unter dem Aspekt der politischen Teilhabe der armen (und häufig ländlichen) Bevölkerung und ihrer Partizipation an lokalen Planungsprozessen und Allokationsentscheidungen aus entwicklungspolitischer Sicht höchst problematisch. Die Verknüpfung nationaler Entwicklungs- und Armutsreduktionsstrategien (PRS) mit den sub-nationalen Ebenen gelingt in der Regel nur unzureichend, nicht zuletzt auch deshalb, weil der Themenbereich PFM in den meisten Dezentralisierungsstrategien und bei der Unterstützung lokaler Verwaltungen durch die EZ keine ausreichende Berücksichtigung findet.

Eng verknüpft mit Fragen der Armutsorientierung der öffentlichen Haushalte ist das Thema des *Gender Responsive Budgeting*. Die geschlechtsdifferenzierende Analyse der öffentlichen Haushalte und die entsprechende Allokation öffentlicher Mittel auf verschiedene Sektoren und Verwendungen hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ressourcenverteilung zwischen den Geschlechtern und somit auf die Geschlechtergerechtigkeit. Obwohl bereits in über vierzig Ländern *Gender Budgeting* Ansätze verfolgt werden²⁴ wird das Thema *Gender Budgeting* in der Entwicklungspolitik nach wie vor hauptsächlich in den entsprechenden *Gender*-Netzwerken diskutiert. In die internationale Debatte um PFM hat das Thema hingegen bislang nur unzureichend Eingang gefunden. Dabei sind – wie die Auflistung der zur Verfügung stehenden Instrumente des *Gender Budgeting* in Kasten 10 verdeutlicht – Fragen der Geschlechtergerechtigkeit in sämtlichen Teilbereichen der Fiskalpolitik und auf allen Stufen des Haushaltszyklus’ von Bedeutung²⁵.

Kasten 10: Instrumente des *Gender Budgeting*

1. *Gender-aware policy appraisal*. Designed to analyse policies and programmes from a gender perspective, and identify the ways in which these policies and the resources allocated to them are likely to reduce or increase existing gender inequalities.
2. *Gender-disaggregated beneficiary assessment*. Implemented to evaluate the extent to which programmes or services are meeting the needs of actual or potential beneficiaries, as identified and expressed by themselves.
3. *Gender-disaggregated public expenditure benefit incidence analysis*. Used to evaluate the distribution of budget resources among women and men, girls and boys by estimating the unit costs of a certain service and calculating the extent to which this service is being used by each of the groups.
4. *Gender-disaggregated analysis of the impact of the budget on time use*. Designed to establish a link between budget allocations, the services provided through them and the way in which different members within a household spend their time.
5. *Gender-aware medium-term economic policy framework*. Designed to incorporate a gender perspective into the medium-term frameworks of policy development, planning and budgetary allocations, such as by disaggregating variables by gender, combining national income accounts and household income accounts and highlighting and challenging the gender-blind underlying assumptions about how the economy works.
6. *Gender-aware budget statement*. This tool refers to reports generated by government agencies on the implications of their expenditure on gender equity objectives.
7. *Disaggregated tax-incidence analysis*. Used to assess the differential impacts of taxation on women and men, as well as to evaluate the level of revenue raised in relation to the needs and demands for public expenditure.

Quelle: H. Hofbauer Balmori, *Gender and Budgets: Overview Report*, Brighton, Institute for Development Studies at the University of Sussex, 2003.

²⁴ International Budget Project (IBP), *Newsletter* (bimonthly), Nr. 31, Washington, D.C., IBP, 2006.

²⁵ Um eine bessere Verknüpfung der beiden Diskussionsstränge um *Gender Responsive Budgeting* und PFM in der deutschen EZ zu gewährleisten, hat die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ein Trainings-Manual zum Thema *Gender Budgeting* erstellt.

Positionierung bilateraler Geber in der internationalen PFM-Diskussion

Der Einsatz des diagnostischen Instrumentariums zu PFM ist durch PEFA sowie IWF und Weltbank konzeptionell gut strukturiert. Hier besteht kein Handlungsbedarf für zusätzliche bilaterale Aktivitäten. Vielmehr sollten die einzelnen Geberinstitutionen im Rahmen der Gebergemeinschaft die Anwendung der PFM-Diagnoseinstrumente vor Ort unterstützen und die jeweiligen Ergebnisse für die eigene Arbeit nutzen.

Für die Weiterentwicklung gemeinsamer Ansätze der Geber zur Unterstützung von PFM-Reformprogrammen ist das „*Joint Venture on PFM*“ des OECD-DAC eine geeignete Plattform. Dies gilt ebenfalls für das DAC Poverty Network, in dem *Good (Financial) Governance* ein zentrales Arbeitsfeld darstellt sowie für das DAC GOVNET und sein Task Team zum Thema „Besteuerung und *Accountability*“.

Profilbildung und Arbeitsteilung

In Ländern mit einem hohem Anteil von Budgethilfe kommt es darauf an, sowohl die treuhänderischen, als auch die entwicklungspolitischen Aspekte des PFM zum Tragen zu bringen. Eine Arbeitsteilung der Geber bei der Gestaltung der makroökonomischen und sektorpolitischen *budget support*-Dialoge, bei denen Haushaltspolitik ein wichtiges Querschnittsthema ist, ist dringend notwendig.

Da die Arbeitsteilung der Geber sich nach den jeweiligen Schwerpunktsetzungen und der Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal mit PFM-Know-how richtet, kann eine Profilbildung einzelner bilateraler Geber nicht allgemein, sondern nur im jeweiligen Länderkontext erzielt werden. Mehr als zuvor konkretisieren sich sektorpolitische Fragen, etwa im Wasser- oder im Gesundheitssektor, in der jeweiligen mittelfristigen Finanzplanung des Sektors bzw. des Gesamtbudgets, in dem über die Mittelallokation für die Sektorbudgets entschieden wird. Deshalb setzt eine länderspezifische Profilbildung voraus, dass vor allem die sektorpolitischen Kapazitäten der Geber vor Ort für die *budget support*-Dialoge mobilisiert werden.

Um die Möglichkeiten der einzelnen Geber zu verbessern, sich arbeitsteilig am haushaltspolitischen Sektor- und PRS-Dialog mit den Partnern zu beteiligen und die in den einzelnen EZ-Institutionen vorhandene Sektor-Expertise in die laufenden PER-Prozesse und in die mittelfristige Finanzplanung (MTEF) einzubringen, sollten gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des PFM-Know-hows des EZ-Personals vor Ort durchgeführt werden.

Bei der Gestaltung von PFM-Reformen ist in den PRS-Ländern sowie in fragilen Staaten eine konsequente Einordnung einzelner Geberbeiträge in von der Gebergemeinschaft unterstützte Reformprogramme anzuraten. Dies muss nicht in jedem Fall eine Mitwirkung an gemeinschaftlich finanzierten PFM-Reformprogrammen (PFMRP) bedeuten, wohl aber eine enge Abstimmung sämtlicher

Beiträge mit den Maßnahmen der PFMRP. In anderen Kooperationsländern kommt es weniger auf die Einordnung in die Maßnahmen der Gebergemeinschaft an, als vielmehr auf die Identifizierung geeigneter Einzelmaßnahmen auf Nachfrage der Partner.

Dezentralisierung und PFM

In zahlreichen Ländern ist Dezentralisierung ein Schwerpunkt bzw. ein schwerpunktübergreifender Fokus der Geberunterstützung. Auch im Themenfeld *Governance* geht es häufig um Probleme der Dezentralisierung und bei der Umsetzung der PRSP steht die sub-nationale Ebene mittlerweile verstärkt im Mittelpunkt. PFM-Reformen spielen in diesem Zusammenhang eine zunehmende Rolle. Bislang ist der Dialog zu PFM-Themen auf Makroebene in den meisten Ländern nur unzureichend verknüpft mit Dezentralisierungsfragen.

Staatseinnahmen, Mobilisierung eigener Mittel

Ähnliches gilt für die Einnahmeseite des öffentlichen Haushalts. Die Mobilisierung eigener Einnahmen gehört zu den Handlungsfeldern, die in der internationalen Diskussion um die Erhöhung der ODA bislang vernachlässigt worden sind. Unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Finanzierung der Haushalte gehört sie aber zu den Kernaufgaben. Neben der Organisationsreform und dem *Capacity Building* in der Steuerverwaltung sollte auch die Entwicklung armutsorientierter Steuersysteme, welche die begrenzte Steuerungsfähigkeit und die spezifische politische Ökonomie der jeweiligen Länder berücksichtigen, unterstützt werden.

Finanzkontrolle

Die Stärkung von Rechnungshöfen in Entwicklungsländern ist eine wichtige Voraussetzung für Transparenz, Rechenschaftspflicht und zivilgesellschaftliche Kontrolle des Regierungshandelns. Sie stellt somit einen wichtigen Beitrag zu guter Regierungsführung dar, der weit über eine reine *Financial Governance* bzw. die bloße Absicherung eventueller treuhänderischer Risiken im Rahmen von PGF hinausgeht. Erfahrungen zeigen, dass zur effektiven Stärkung von Rechnungshöfen ein Ansetzen auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich ist: Auf Mikro-Ebene müssen Mitarbeiter von Rechnungshöfen durch geeignete Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in ihren Kapazitäten gestärkt werden. Auf Meso-Ebene sind vor allem Reformen im Bereich der Organisationsentwicklung und des Personalmanagements notwendig. Auf Makro-Ebene schließlich muss im Rahmen eines breit angelegten Politikdialogs auf eine Stärkung der Stellung des Rechnungshofes im nationalen Machtgefüge hingewirkt werden.

Parlamente und Zivilgesellschaft

Neben unabhängigen und angemessen ausgestatteten Rechnungshöfen sind für eine effektive politische und zivilgesellschaftliche Kontrolle des Regierungshandelns vor allem ausreichende Kapazitäten der Parlamente und zivilgesell-

schaftlicher Gruppen eine wichtige Voraussetzung. Aufgrund der politischen Sensibilität des Themas haben sich die meisten Geber in der Vergangenheit weitgehend auf die Stärkung von Parlamentsverwaltungen beschränkt und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in vielen Fällen den Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) überlassen. Bislang findet das Thema PFM aber nur punktuell Beachtung in der entwicklungspolitischen Arbeit der meisten NRO und der politischen Stiftungen. Zudem wird ihr Instrumentarium bislang zu wenig komplementär zu Aktivitäten der staatlichen EZ zur Stärkung der PFM-Kapazitäten der Exekutive eingesetzt. Eine stärkere Einbindung der NRO in die Bearbeitung von *Governance*-Prozessen, die das PFM in den Partnerländern berühren, wäre daher wünschenswert. Dabei geht es wohlgemerkt nicht darum, die Eingriffstiefe der staatlichen EZ in die Arbeit der NRO zu erhöhen. Anzustreben ist vielmehr eine stärkere Vernetzung und ein systematischer Dialog der unterschiedlichen Akteure zum Thema PFM.

Bibliografie

- DAC, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Volume 2: *Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, 2003.
- DAC Network on Governance, *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*, Paris, OECD, 2006.
- Department for International Development (DFID), *Managing Fiduciary Risks When Providing Poverty Reduction Budget Support*, DFID Briefing, London, DFID, 2004.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Fiscal Studies, Nr. 3, Eschborn, GTZ, 2006.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und KfW, *Reform der öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern – Ansatzpunkte für die deutsche EZ*, gemeinsame Stellungnahme von GTZ und KfW, Eschborn, GTZ; Frankfurt a.M., KfW, 2005.
- FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, International Budget Project (IBP), and International Human Rights Internship Program (IHRIP), *Dignity Counts: A Guide to Using Budget Analysis to Advance Human Rights*, México, FUNDAR; Washington, D.C., IBP; IHRIP, 2004.
- Heller, P., *Understanding Fiscal Space*, IMF Policy Discussion Paper, Nr. 05/4, Washington, D.C., International Monetary Fund, 2005.
- Hofbauer Balmori, H., *Gender and Budgets: Overview Report*, Brighton, Institute for Development Studies at the University of Sussex, 2003.
- Hudson, A. and C. Wren, *Parliamentary Strengthening in Developing Countries*, London, Overseas Development Institute (ODI), 2007.
- International Budget Project (IBP), *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*, Washington, D.C., IBP, 2005.
- International Budget Project (IBP), *Newsletter* (bimonthly), Nr. 31, Washington, D.C., IBP, 2006.
- International Development Department (IDD) and Associates, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, Birmingham, University of Birmingham, 2006.
- Leiderer, S., *Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik*, Analysen und Stellungnahmen, Nr. 3/2005, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2005.
- Leiderer, S., *Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit*, Berichte und Gutachten, Nr. 7/2004, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2004.
- Norton, A. and D. Elson, *What's behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, London, Overseas Development Institute (ODI), 2002.
- Poverty Reduction and Economic Management (PREM), *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report*, Washington, D.C., The World Bank, 2006.
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Public Financial Management Performance Measurement Framework*, Washington, D.C., The World Bank, 2005.

- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), *Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Approaches*, Washington, D.C., The World Bank, 2003.
- Robinson, M., *Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Non-governmental Public Action*, IDS Working Paper, Nr. 279, Brighton, Institute of Development Studies (IDS) at the University of Sussex, 2006.
- Shand, D., „Managing Fiduciary Issues in Budget Support Operations“, in S. Koeberle, Z. Stavreski, and J. Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, D.C., The World Bank, 2006, S. 27–44.
- Williamson, T., „General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda“, in S. Koeberle, Z. Stavreski, and J. Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, D.C., The World Bank, 2006, S. 139–152.
- Wurthmann, G., „3 Fragen an Geerd Wurthmann. Interview mit Geerd Wurthmann“, in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Public Finance Reform. Newsletter Öffentliche Finanzen und Verwaltungsreform*, Eschborn, GTZ, 2006.

IUED

Zum Zeitpunkt, da die internationale Gemeinschaft sich anschickt, den auf der Konferenz von Monterrey 2002 zur Entwicklungsfinanzierung erreichten Konsens zu evaluieren, befasst sich das Dossier 2007 des *Schweizerischen Jahrbuchs für Entwicklungspolitik* mit zwei Aspekten der Problematik: Mobilisierung lokaler Ressourcen einerseits, Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen der Entwicklungsländer andererseits.

Im Jahr 2002 hat die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung einen Aktionsplan erstellt, der auf sechs komplementären Themenbereichen beruhte: Mobilisierung interner Finanzmittel, Direktinvestitionen und sonstige ausländische Privatkapitalbeiträge, Welthandel, öffentliche Entwicklungshilfe, Entschuldung, Überprüfung der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssysteme. Fünf Jahre danach bleibt der "Konsens von Monterrey" eine Referenz. Ihm verdankt man die Erkenntnis, dass eine Unterstützung von aussen, so massiv sie auch sein mag, niemals die für die Volkswirtschaften notwendigen grundlegenden Reformen ersetzen kann.

Das vorliegende Dossier trägt durch die Pluralität seiner Blickpunkte zur Debatte bei. Im Zusammenhang mit der Aufbringung nationaler Mittel werden die Auswirkungen (bzw. das Ausbleiben) des bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen anfallenden Nutzens, die Erweiterung der Mikrofinanznetze (Mikrokredit und Mikroversicherung) und der Kreditzugang insbesondere im Kontext der Wirtschaftsliberalisierung untersucht. Betreffend die Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beim Management der öffentlichen Finanzen der Entwicklungsländer hebt das Jahrbuch die Bedeutung dieser Rolle hervor, stellt aber auch deren Ambiguität namentlich beim Einsatz von Budgethilfe fest.

Das Dossier warnt vor den Risiken einer übermässigen Finanzialisierung und schlägt Lösungen zur Abhilfe vor: zum einen die Rückkehr zur lokalen Ebene, die vor allem über eine Reform der Fiskalität (Einkommens- und Vermögenssteuer) erfolgen sollte, zum anderen die Ausdehnung der Garantiefonds, die zur Finanzierung produktiver Investitionen durch örtliche Institutionen beitragen. Beide Massnahmen würden eine Aneignung des Entwicklungsprozesses durch die betroffenen Akteure im Rahmen bürgerschaftlicher Initiativen begünstigen.

Hauptsächliche Autorinnen und Autoren: Jean-Luc Bernasconi, Gilles Carbonnier, Christophe Gironde, Isabelle Guérin, Bruno Gurtner, Stefan Leiderer, Catherine Morand, Marc Nabeth, Lucas Oesch, Pascal Raess, Jean-Michel Servet, Kavaljit Singh, Jean-Luc Virchaux, Peter Wolff.