

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
---	-----

Budgethilfe und Steuerreform: Fallbeispiel Mosambik

Jean-Luc Bernasconi*

Das SECO hat den Reformbemühungen der Steuerbehörden relativ rasch besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen. Dadurch wird ein doppeltes Ziel angestrebt: Zum einen zur nachhaltigen Stärkung einer Finanzierungsquelle des Staatsbudgets beizutragen, das auf die Dauer einen „erfolgreichen“ Ausstieg aus den Budgethilfeprogrammen ermöglichen sollte; zum anderen die Einführung einer wirklichen „Entwicklungsbesteuerung“¹ zu unterstützen, das heisst eines Systems, bei dem Willkür und Korruption beseitigt sind und die Steuerbelastung kein Hindernis für Investitionen und Wachstum darstellt, wobei aber gleichzeitig Prinzipien der Chancengleichheit eingehalten werden. In Ländern, in denen ein grosser Teil der Wirtschaft vom informellen Sektor verwaltet wird, sind solche Ziele ambitiös und nur auf lange Sicht zu erreichen. Allgemein unterscheidet man zwischen der Reform der Steuerpolitik (z.B. Änderung der Steuersätze oder Übergang zur Mehrwertsteuer) und den administrativen Reformen mit dem Ziel, die Fähigkeit der Verwaltungsbehörden zur Umsetzung dieser Politik zu stärken, auch wenn politische und administrative Reformen letztendlich eng miteinander zusammenhängen. Die vom SECO unterstützten Programme fallen hauptsächlich unter die zweite Kategorie, wenngleich die Schweiz im Rahmen der Absprachemechanismen zur Budgethilfe ebenfalls am Dialog über Steuerpolitik beteiligt ist.

In Mosambik war die Steuerpolitik in den letzten Jahren – wie in vielen afrikanischen Ländern –

eng mit der Handelspolitik verbunden. Die Massnahmen zur Handelsliberalisierung haben die Zolleinnahmen schrumpfen lassen, die bis vor kurzem die Mehrheit der Budgeteinnahmen ausmachten. Die interne Besteuerung (direkte Einkommenssteuern, indirekte Verbrauchssteuern oder -abgaben und „nichtsteuerliche“ Einnahmen wie Bergbaulizenzen) muss somit die Verluste der externen Besteuerung (Zölle) ausgleichen, um das Niveau prioritärer öffentlicher Ausgaben aufrechtzuerhalten bzw. anzuheben. Zu diesem Zweck hat Mosambik Anfang des 21. Jahrhunderts ein umfangreiches Steuerreformprogramm in die Wege geleitet, indem es 1999 eine Mehrwertsteuer einführt, die mit weiteren klassischen Verwaltungsmassnahmen zur Effizienzsteigerung bei der Steuereinzahlung einherging: Neuverteilung der Dienststellen entsprechend der Grösse der Steuerzahler, Verbesserung der Informationssysteme betreffend Steuerzahler, Reformen der Einkommens- und Gewinnbesteuerung usw. Die Entwicklungsstrategie des Landes sieht eine Erhöhung der Budgeteinnahmen um 0,5 Prozent pro Jahr über den Zeitraum 2005–2009 vor. Zum anderen hat Mosambik – sozusagen nach angelsächsischem Muster – beschlossen, sämtliche Steuereinstellen seit 2006 zu einer einzigen halbautonomen Institution, der zentralen Steuerbehörde (Autoridade Tributária Moçambicana, ATM), zusammenzufassen. Welche Ergebnisse wurden bislang erzielt? Der Steuersatz, der Ende der 90er-Jahre noch unter 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gelegen hatte, ist allmählich angestiegen und erreichte 2006 – trotz eines

* Leiter des Ressorts Makroökonomische Unterstützung, Bereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern.

¹ Der Begriff „Besteuerung“ wird hier im weiteren Sinne – d.h. als alle Arten von Budgeteinnahmen umfassend – angewandt: Steuern, Gebühren, Verbrauchssteuern sowie beispielsweise von Gebühren auf die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen abgeleitete Abgaben.

hohen BIP-Niveaus – 14,4 Prozent des BIP. Somit ist zu begrüßen, dass die Steuerleistung – selbst mit den erhöhten Budgethilfebeiträgen – jedenfalls nicht zurückgegangen ist. Jedoch sind diese Steuersätze, auch im regionalen Vergleich, weiterhin niedrig. Man sollte sich allerdings vor einer Anhebung der Steuersätze oder vor der Einführung neuer Steuern hüten, da diese Massnahmen zweifellos nur sehr kurzfristig Gewinne einbrächten und sich darüber hinaus als kontraproduktiv erweisen würden. Die Verwaltungsreformen müssen, namentlich mit dem Ausbau der Steuerbehörde ATM, fortgesetzt werden. Ferner müssen Schwächen bei der Umsetzung des bestehenden Systems, die den Produktionssektor benachteiligen (z.B. bei der Rückzahlung der Mehrwertsteuerkredite), behoben werden. Sodann ist auch ein Wiederausgleich des

Systems durch die Neuorganisation des Steuerbefreiungssystems notwendig. Die recht aggressive Politik der Steuernachlässe, um das Programm zur Förderung ausländischer Investitionen zu lancieren, sollte regelmässig evaluiert werden. Schliesslich werden die Steuerreformen durch den Dezentralisierungsprozess, der sich gleichzeitig abspielt und der eine Neufestlegung der Steuerhoheit zwischen Verwaltungsebenen nach sich zieht, komplexer gestaltet. An diesen vielfältigen Fronten sind das SECO und die anderen in dem Bereich tätigen Partner bereit, den Behörden Mosambiks weiterhin ihre Unterstützung zukommen zu lassen. Mit einem Zeithorizont von fünf bis zehn Jahren rechnet man demnach mit einer Erhöhung des Steuerdrucks bis auf 15 Prozent, sodann auf 20 Prozent des BIP.

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.