

Öffentliches Finanzmanagement und Good Governance - Das Beispiel Ruanda

Beitrag im Rahmen des 69. epf, SID Chapter Bonn,
am 13. Januar 2010

Dr. Stephan Klingebiel¹
Leiter des KfW-Büros Kigali

1. Ein funktionsfähiges öffentliches Finanzmanagements (Public Financial Management / PFM) bzw. entsprechende Reformbemühungen sind in verschiedener Hinsicht von besonders hoher entwicklungspolitischer Relevanz. Armutsstrategien und Sektoransätze können ohne ausreichende PFM-Standards kaum erfolgreich sein. Ein funktionierendes Finanzmanagement ist für die Entwicklungsorientierung eines Landes essentiell.
2. PFM ist ein wesentliches Element von Good Governance. Ein funktionierendes öffentliches Finanzmanagement bedeutet idealtypisch Transparenz staatlichen Handelns, funktionsfähige Mechanismen zur Rechenschaftspflicht und Mechanismen, die die staatliche Leistungsfähigkeit wesentlich begünstigen.
3. In aller Regel sind PFM-Systeme in Entwicklungsländern auf nationaler Ebene leistungstärker als auf subnationaler Ebene. PFM ist allerdings für eine erfolgreiche Dezentralisierungspolitik, die eben auch die Verantwortung von Finanzen an die lokale Ebene beinhaltet (bzw. beinhalten muss), von zentraler Bedeutung.
4. Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat in zweifacher Hinsicht unmittelbar mit dem PFM-System zu tun. (i) Erstens stellt sich die Frage, ob EZ durch den Ansatz des jeweiligen öffentlichen Finanzmanagements systemisch stärkt oder schwächt. Wenn beispielsweise EZ außerhalb der nationalen Systeme stattfindet, werden interne Mechanismen ggf. geschwächt (etwa die Rolle des Parlaments oder des Rechnungshofes bei off budget-EZ). Umgekehrt kann durch die Nutzung der nationalen Systeme das jeweilige PFM-Umfeld strukturell gestärkt werden; dies gilt etwa in solchen Fällen, in denen Budgethilfe eine Rolle hat und damit ein hoher Anreiz für ein funktionierendes öffentliches Finanzmanagement besteht. (ii) Zweitens stellt sich die Frage, wie mit konkreten EZ-Ansätzen PFM-Systeme gestärkt werden können. Gerade in diesem Feld sind fragmentierte Geberansätze wenig hilfreich (ggf. sogar hinderlich) und harmonisierte Gebervorgehen potentiell sehr wirksam.

¹ Der Beitrag stellt die persönliche Meinung des Autors dar.

5. Ruanda ist ein in verschiedener Hinsicht typisches wie atypisches Beispiel: Das PFM-System weist weiterhin Verbesserungsbedarf in verschiedenen Bereichen auf. Dies wurde z.B. im Rahmen der letzten PEFA-Analyse deutlich. Gemessen an der PFM-Politik des Landes zeigt sich allerdings, dass es einen sehr ernsthaften Reformwillen gibt, das PFM-System dauerhaft zu stärken. Ein solcher Prozess erfordert eine gezielte Abfolge von Reformschritten, die langfristig angelegt sein müssen.
6. Die weitgehend erfolgreiche PFM-Politik Ruandas ist – neben weiterhin bestehenden anderen Governance-Herausforderungen – für die Bevölkerung ein wichtiger Schritt für Good Governance. Durch ein besseres Finanzmanagement ist der öffentliche Bereich mit seinen Investitionen sehr viel effizienter und effektiver. Die Bevölkerung kann an diesen Prozessen mitwirken.
7. Zunehmende Budgetverantwortung und Finanztransfers auf Distriktebene machen PFM zu einem zentralen Dezentralisierungsthema in Ruanda.
8. PEFA war und ist ein wesentlicher Meilenstein für die ruandische PFM-Politik; dies gilt in ähnlicher Form für viele andere Länder. Die Bedeutung von PEFA wird künftig noch zunehmen, da der IWF die Ergebnisse für die Einstufung der Schuldentragfähigkeit heranziehen wird.
9. Die kommende PEFA-Analyse wird neben den regulären Bewertungen einen Schwerpunkt auf die subnationale Ebene legen, was sehr viel mehr Klarheit zu den Herausforderungen auf der lokalen Ebene und sinnvollen Reformschritten bringen wird.
10. Ein PFM-Korbansatz, der ab Anfang 2010 funktionsfähig sein wird, ist in Ruanda wichtig, um von der Vielzahl von Geberprojekten wegzukommen und in harmonisierter Form die verschiedenen PFM-Bereiche unterstützen zu können. Der Budgethilfedialog war für diesen Prozess von großer Bedeutung.
11. Die deutsche finanzielle Zusammenarbeit hat in dem Rahmen wichtige Impulse für einen gebergemeinschaftlichen PFM-Ansatz leisten können und mitgewirkt, die subnationale Ebene gezielt in die PFM-Anstrengungen zu integrieren.