

## **Deutsche Zusammenfassung der Studie: „Monitoring Budget Support in Developing Countries“**



Das Ziel der Studie war, die Rolle und Effektivität von jenen Institutionen zu bewerten, die in Empfängerländern von Budgethilfe als nationale Kontrollmechanismen dienen. Das Europäische Parlament hat vier Forschungsfragen formuliert, die die Grundlage der Studie darstellen:

1. Die Rolle und Effektivität des nationalen Parlaments, und seinen Organen, die Verwendung von Budgethilfe zu überwachen.
2. Die Rolle und Effektivität von Rechnungshöfen, die Verwendung von Budgethilfe zu überwachen.
3. Die Frage, inwieweit die Entscheidung der Geber, Budgethilfe zu vergeben oder fortzusetzen, von einer Untersuchung nationaler Kontrollmechanismen beeinflusst wird.
4. Die Auswirkungen von Budgethilfe, oder relevanten Begleitmaßnahmen, nationale Kontrollmechanismen zu beeinflussen und zu verbessern.

Zusätzlich wurde von den Autoren der Studie eine Betrachtung der Rolle der Zivilgesellschaft hinzugefügt, so dass sich ein thematischer Fokus auf drei Kerninstitutionen ergab: Parlamente, Rechnungshöfe und Zivilgesellschaft.

Methodisch basiert die Studie auf Länderfallstudien in drei ausgewählten Ländern: Ghana, Burkina Faso und die Dominikanische Republik, in denen halbstrukturierte Interviews durchgeführt wurden.

Die Ergebnisse der ersten Forschungsfrage lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Rolle und Effektivität der Parlamente den nationalen Haushalt zu überwachen ist in allen drei untersuchten Ländern schwach aufgrund institutioneller, verwaltungstechnischer und politischer Einschränkungen. Hauptgründe für diese schlechte Leistungsfähigkeit sind starke Präsidialsysteme und die politische Dominanz der Regierung. Zusätzlich wird die Effektivität von Parlamenten durch einen gravierenden Mangel an Infrastruktur, Unterstützungsstrukturen (wie z.B. Parlamentarische Mitarbeiter oder Forschungseinrichtungen) und technischer wie finanzieller Mittel eingeschränkt. Zudem gibt es nur sehr begrenzte Hinweise darauf, dass sich die parlamentarische Haushaltskontrolle und –aufsicht durch die Vergabe von Budgethilfe maßgeblich verbessert hat.

Die entscheidende Frage ist, ob diese schwache Rolle der Parlamente negative Auswirkungen auf den Erfolg von Budgethilfe haben wird, oder ob, auf lange Sicht, die Leistungsfähigkeit von Parlamenten durch die Vergabe von Budgethilfe gestärkt werden kann. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass es ein wichtiger erster Schritt ist, Entwicklungshilfe über den nationalen Haushalt der Partnerländer fließen zu lassen. Dies wird jedoch, in der Abwesenheit eines koordinierten und harmonisierten Geberansatzes Parlamente einzuschließen und zu unterstützen, nicht automatisch die parlamentarische Kontrolle erhöhen. Der Ausschluss von Parlamenten von wichtigen Budgethilfe Prozessen ist in diesem Zusammenhang ein weiteres Problem. Hierdurch ist die Sichtbarkeit und Transparenz von Budgethilfe in allen drei Länderbeispielen sehr begrenzt, wodurch das Parlament die Aufsicht und Rechenschaftsforderung der Geber nicht komplementieren kann.

Die Rolle und Effektivität des Obersten Rechnungshofes hat sich in allen drei Ländern seit der Vergabe von Budgethilfe verbessert. Hinzukommt, dass die Unterstützung der Geber für diese Institution im Rahmen von Budgethilfe stark zugenommen hat. Nichtsdestotrotz bleiben große Herausforderungen bestehen: Sowohl die unzureichende Ausstattung mit finanziellen und technischen Mitteln, wie die Unabhängigkeit von der Regierung und die weitere Ausbildung und Spezialisierung der Mitarbeiter sind hier zu nennen. Zudem ist insbesondere die Verfolgung von Auditergebnissen und die Rechenschaftseinforderung der jeweiligen Verantwortlichen ein großes Problem und maßgebliche Schwäche der Obersten Rechnungshöfe in allen drei untersuchten Ländern.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Akteure der Zivilgesellschaft wie NGOs, Medien und andere Interessengemeinschaften eine wichtige komplementierende Rolle in der Aufsicht und Kontrolle der Regierung einnehmen. So kann auch die Förderung interner Rechenschaftslegung nur über Synergieeffekte erreicht werden, die durch die Zusammenarbeit aller untersuchten Akteure, Parlamente, Rechnungshöfe und Zivilgesellschaft entstehen muss. Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft in der Haushaltsaufsicht und im öffentlichen Finanzwesen wird von der europäischen Kommission in Budgethilfeprozessen bisher nicht ausreichend anerkannt und gefördert.

Mit Bezug auf die Vergabe von Budgethilfe und die Frage, inwieweit nationale Kontrollmechanismen untersucht werden bevor entschieden wird ob ein Land Budgethilfe bekommt oder nicht, hat die Studie folgendes herausgefunden: Der Fokus der Europäischen Kommission beruht auf einem technischen Verständnis von öffentlichem Finanzmanagement und auf der Förderung von Regierungsinstitutionen. Die Leistungsfähigkeit von Institutionen außerhalb der Regierung, die eine wichtige Rolle für die interne Rechenschaftslegung spielen, nimmt bei der Vergabe von Budgethilfe nur eine untergeordnete Rolle ein. Eine Untersuchung und Bewertung des öffentlichen Finanzwesens wird im Rahmen eines PEFA- Gutachtens durchgeführt, die Eignung eines Landes Budgethilfe zu beziehen ist jedoch losgelöst von den Beurteilungen des PEFA Gutachtens. Dies ist dadurch zu erklären, dass die Europäische Kommission einen dynamischen Ansatz ohne Mindestvoraussetzungen verfolgt, der auch jene Länder nicht von Budgethilfe ausschließt, die über ein schwaches öffentliches Finanzwesen verfügen. Die Überzeugung die hier dahintersteckt ist, dass durch Budgethilfe und den damit eingeforderten Reformen, das öffentliche Finanzwesen gestärkt werden kann. Nationale Kontrollmechanismen werden, im Rahmen der Vergabe von Budgethilfe, nicht angemessen ausgewertet und analysiert und deren Kapazität spielt bei der Vergabe keine entscheidende Rolle.

Der Fokus der Europäischen Kommission und anderer Geber auf die Verbesserung und Reform des öffentlichen Finanzwesens ist klar zu erkennen. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Konditionalität, die an die Ausschüttung der Budgethilfe gekoppelt ist, zu einem großen Teil aus Indikatoren zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements besteht. In allen drei untersuchten Ländern hatte die Konditionalität und Begleitmaßnahmen der Budgethilfe positive Auswirkungen auf das öffentliche Finanzmanagement. Diese Wirkung ist jedoch stärker in Bezug auf die Obersten Rechnungshöfe und entscheidend schwächer mit Hinsicht auf Parlamente. Außerdem wird der Gebereinfluss von der Abhängigkeit eines Landes von Entwicklungshilfe bestimmt. Der Einfluss auf notwendige Reformen des öffentlichen Finanzwesens ist höher in Ländern wie Ghana oder Burkina Faso, beide stark abhängig von Entwicklungshilfe, als in der Dominikanischen Republik, welche weitaus weniger am Tropf der Entwicklungshilfe hängt. Jedoch ist der Geberfokus auf Reformen im öffentlichen Finanzwesen auch in jenen Ländern deutlich zu erkennen, die weniger abhängig von Entwicklungshilfe sind.

Von der Untersuchung der Länderbeispiele ausgehend, sind die Mittel die als Budgethilfe vergeben werden und jene Mittel, die zur Stärkung nationaler Kontrollmechanismen aufgewendet werden, nicht in angemessenem Gleichgewicht. Besonders die Stärkung des Parlaments war bisher kein Geberschwerpunkt. Angesichts der Tatsache, dass der Erfolg der Budgethilfe entscheidend von internen Kontrollmechanismen abhängt, sollte die Stärkung dieser eine Priorität jener Geber sein, die an die jeweiligen Partnerländer Budgethilfe vergeben.

Schlussendlich muss festgestellt werden, dass der Einfluss von Budgethilfe auf die Stärkung der internen Rechenschaftspflicht gering ist und nach wie vor die schwächste Komponente des öffentlichen Finanzmanagements darstellt. Dies ist auf zwei Hauptgründe zurückzuführen:

1. Geberkonditionalität und Begleitmaßnahmen fokussieren sich hauptsächlich auf technische und verwaltungstechnische Aspekte des öffentlichen Finanzmanagements, wohingegen die Stärkung von Parlamenten, unabhängigen Medien und der Zivilgesellschaft nur eine untergeordnete Rolle spielt.

2. Die Stärkung interner Rechenschaftspflicht ist ein langwieriger Prozess, der nicht automatisch durch die Vergabe von Budgethilfe beschleunigt wird ohne dass ein gesellschaftlicher und politischer Wandel, der von dem Land selbst eingeleitet wird, stattfindet. Durch ein stärkeres Bekenntnis, nationale Kontrollmechanismen und interne Rechenschaftslegung zu stärken, können Geber jedoch einen Beitrag leisten, diesen Prozess zu fördern und zu unterstützen.

#### **Empfehlungen an die Europäische Kommission für:**

- die systematische Einbeziehung der Stärkung der internen Rechenschaftspflicht in den Budgethilferichtlinien der Europäischen Kommission, ausgehend von einer eindeutigen Definition nationaler Kontrollmechanismen welche die wichtige Rolle von Parlamenten und der Zivilgesellschaft in der Haushaltsaufsicht berücksichtigt.
- die systematische Untersuchung und Analyse nationaler Kontrollmechanismen, insbesondere des Parlaments. Eine solche Analyse stellt sowohl die Grundlage für eine wirksame Zusammenarbeit und effektiven Kapazitätenaufbau dar, wie auch für das Monitoring der Leistungsfähigkeit und Verbesserung des Parlaments. Zudem wird die Europäische Kommission aufgefordert, sich stärker für die Einbeziehung des Parlaments in Budgethilfeprozesse wie den politischen Dialog oder die jährliche Auswertung stark zu machen.
- einen ausgewogenen Ansatz von Budgethilfe und von Mitteln, die der Stärkung nationaler Kontrollmechanismen dienen, mit besonderem Augenmerk auf verstärkte Unterstützung des Parlaments durch z.B. Parlamentarische Haushaltsbüros, öffentliche Anhörungen und parlamentarischen Austausch.
- die fortwährende Unterstützung für Oberste Rechnungshöfe und einen stärkeren Einbezug dieser in den politischen Dialog und in die Konditionalität. Zusätzlich sollten Rechnungshöfen systematisch Daten und Informationen zu Budgethilfe zur Verfügung gestellt werden. Um die Systeme des Partnerlandes mehr zu nutzen, wird den Gebern empfohlen verstärkt die nationalen Audit Berichte zu nutzen.
- die Unterstützung und Konsultation von Akteuren der Zivilgesellschaft. Die Mechanismen der Zivilgesellschaft die Aufsicht über die Regierung zu ergänzen, wie soziale Audits, Bürgerhaushalte, öffentliche Beschwerdemechanismen, Verfolgung des Haushalts etc. sollten aktiv unterstützt werden, um nicht nur die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber des Parlaments, sondern allem voran gegenüber den Bürgern zu stärken.

#### **An das Europäische Parlament für:**

- die Aufnahme des Themas Budgethilfe und nationale Kontrollmechanismen in den Dialog mit Parlamenten der AKP Staaten im Rahmen der ´Joint Parliamentary EU-ACP Parliamentary Assembly` und mit der Unterstützung des Büros zur Förderung parlamentarischer Demokratie.
- die Sicherstellung, dass die Empfehlungen der vorliegenden Studie in das bald erscheinende Grüne Buch der Budgethilfe der Europäischen Kommission aufgenommen werden.
- die Durchführung weiterer Forschung in Bezug auf ´bad performers´ und Länder mit sehr schwachem öffentlichem Finanzwesen, um die Standards der europäischen Kommission bei der Vergabe von Budgethilfe (Auswahlkriterien) näher zu untersuchen und mit anderen Gebern zu vergleichen.

**Institut Südwind**

**Gutachter: Dr. Pedro Morazán und Svea Koch**

**Juni 2010**