

Nicaragua: Wirksamer Einsatz öffentlicher Gelder

Franziska Pfister

2005 wurden in Nicaragua Teile der Staatsrechnung erstmals von externen Buchprüfern unter die Lupe genommen, und deren Richtigkeit in den grossen Zügen bestätigt. Hingegen förderte die Revision kleinere Fehlleistungen zu Tage: Da wurde für die Reparatur den Geländewagen des Ministers keine Offerten eingeholt. Dort entdeckte man, dass die Leute sich immer noch lieber die Ferien ausbezahlen lassen als sie zu beziehen. Solche Unregelmässigkeiten sind oft auf Unwissen zurückzuführen. Daher sieht José Angel Rosales vom Obersten Rechnungshof seine Aufgabe nicht nur in der Kontrolle der Staatsfinanzen, sondern ebenso sehr in der Aus- und Weiterbildung der involvierten Personen: „Wir haben auch in der Ausbildung Fortschritte gemacht, bei den Staatsangestellten genau so wie bei den internen Auditoren. Und ich glaube, das ist spürbar.“

Erfolge im Finanzwesen

Zentralamerika ist für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit eine Schwerpunktregion. Seit einigen Jahren leistet die Schweiz in Nicaragua gemeinsam mit anderen Gebern auch direkte Beiträge an das staatliche Budget („Budgethilfe“). Diese beruhen auf vereinbarten Voraussetzungen und werden von einem ständigen Dialog mit der Regierung begleitet. Seit 2005 beteiligen sich neben der Schweiz die folgenden Geber: Deutschland, Finnland, Grossbritannien, Niederlande, Norwegen, Schweden, die Weltbank und die EU. 2008 beläuft sich der Beitrag dieser Gruppe auf rund 115 Millionen Dollar, was ungefähr 10% des Budgets von Nicaragua entspricht. Der Beitrag der Schweiz ist dabei 5 Millionen Dollar.

Die Revision der nationalen Staatsrechnung (siehe auch Interview) ist einer von mehreren Erfolgen, den die Gebergemeinschaft im Rahmen der Budgethilfe in Nicaragua verzeichnen kann: „Wir geben Budgethilfe, aber gleichzeitig stärken wir das ganze Budgetsystem und die Verwaltung der öffentlichen Finanzen. Zum Beispiel wurde eine Revision der Staatsrechnung erstmals im Gefolge der Budgethilfe durchgeführt“, sagt Freddy Ruiz, zuständiger Mitarbeiter im schweizerischen Kooperationsbüro in Managua. Oder als Folge des Dialogs mit den Gebern verankerte die Regierung die mittelfristige Finanzplanung im nationalen Entwicklungsplan. Ein weiterer Erfolg ist die Steuerordnung, welche das Land zum ersten Mal in seiner der Geschichte seit 2006 besitzt. Diese hat direkte Auswirkungen auf den Staatshaushalt: Die Steuereinnahmen haben in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Insbesondere die Einnahmen durch die Einkommenssteuern sind gewachsen, nämlich von 18.6% der Gesamtsteuereinnahmen 2001 auf 30.4% 2007. Dieser Anteil ist einer der Indikatoren, die zwischen den Geberländern und der nicaraguanischen Regierung ausgehandelt wurden, um den Fortschritt des Reformprozesses zu verfolgen.

Resultatorientierte, mittelfristige Finanzplanung

Grössere Eigeneinnahmen durch Steuern sind ein wichtiges Element für Nicaraguas finanzielle Eigenständigkeit und Entwicklung. Die Mittel, die der Regierung dadurch

zur Verfügung stehen, erreichen noch mehr Wirkung, wenn sie möglichst effizient eingesetzt werden – ein Thema, bei dem Nachholbedarf besteht, wie eine Mitarbeiterin der norwegischen Botschaft sagt: „Wir haben mehr Gelder in die Armutsreduzierung investiert, aber wir haben nicht wirklich eine Verringerung der Armut gesehen. Daraus schliessen wir, dass die Ausgaben nicht effektiv waren. Man muss analysieren, wie das verbessert werden kann.“ Eine Möglichkeit einer effizienteren Verwendung öffentlicher Gelder ist eine resultatorientierte, mittelfristige Finanzplanung mit einem weiteren Horizont. Nochmals Freddy Ruiz: „Die mittelfristige Finanzplanung ist ein sehr nützliches Hilfsmittel für die Regierung. Damit kann sie in Zukunft Politik, Budget und Resultate konsistent miteinander verbinden. Es wurden bereits beachtliche Fortschritte erreicht. Das war ein ausgezeichnete Beitrag für das Land, welcher auch von der Regierung sehr geschätzt wird.“

Zusätzlich zur allgemeinen Budgethilfe hat die Schweiz die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung mit technischer Hilfe unterstützt. Sie hat einerseits zusammen mit nationalen Universitäten den Angestellten der Ministerien sowie anderen zentralen Personen Aus- und Weiterbildungen angeboten. Zudem leistete sie in Schlüsselmomenten weitere gezielte fachliche Unterstützung. Während 2006 die mittelfristigen Pläne erst von drei Ministerien in das nationale Budget integriert wurden, wirkten 2007 schon 19 Institutionen der Zentralregierung mit. Dazu gehörten nicht mehr nur Ministerien, sondern auch Fachhochschulen oder das Institut für Kultur. Laufend formulieren nun weitere, auch dezentralisierte, Institutionen ihre mittelfristigen Budgets. Das Ziel ist bis 2011 alle 60 Regierungsinstitutionen zu erfassen. Eine gemeinsame mittelfristige Finanzplanung ermöglicht es zu zeigen, wohin die Gelder der Regierung fließen. Damit wird nicht nur die Transparenz gefördert, es kann auch abgeschätzt werden ob in einem bestimmten Bereich genügend Mittel eingesetzt werden. Zudem können Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Revision der Staatsrechnung – eine neue Erfahrung in Nicaragua

Doppelspurigkeiten sind auch im Rahmen der eingangs erwähnten Überprüfung der Staatsrechnung aufgedeckt worden. Somit steigert die Revision nicht nur die Effizienz der vorhandenen Mittel. Sie leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Transparenz und fördert das Vertrauen der Bevölkerung – und der Geber – in die Regierung. Deshalb war die Durchführung einer Revision eine zentrale Bedingung der Budgethilfegruppe. Freddy Ruiz erinnert sich: „Die Budgethilfegruppe und die Regierung vereinbarten, erstmals eine Revision der Staatsrechnung durchzuführen. Obwohl die Möglichkeit dafür im neuen Gesetz zur Finanzverwaltung vorgesehen war, hatte sie bis dahin noch nicht umgesetzt werden können.“ Seit der ersten Revision 2005 konnten die Kapazitäten des Obersten Rechnungshofs stark ausgebaut werden. Trotzdem sind diese noch unzureichend, um internationalen Normen zu genügen. Zudem fehlen finanzielle Ressourcen, um die grossen Ausgaben, die eine Revision von einem solchen Umfang bedingen, zu decken. Eine weitere Herausforderung ist die praktische Umsetzung von Empfehlungen der Revision. Marisol Cruz und José Angel Rosales vom Obersten Rechnungshof beschreiben das Problem wie folgt: „Die Empfehlungen der Revision von 2005 hatten keinen direkten Effekt auf das Folgebudget, da dieses zu dem Zeitpunkt schon umgesetzt worden ist. Dasselbe passierte im folgenden Jahr.“ Während konkrete Resultate der Revisionen also noch kaum Niederschlag fanden, konnten die beiden

Mitarbeiter des Rechnungshofes jedoch folgendes beobachten: „Wir sind dabei, das Bewusstsein der Staatsangestellten zu schärfen, dass über die Verwendung öffentlicher Gelder Rechenschaft abgelegt werden muss.“

Fokussierung der Ausgaben

Instrumente wie die mittelfristige Budgetplanung oder eine Revision der Rechnung sind entscheidend für einen sorgsamen Umgang Nicaraguas mit öffentlichen Geldern. Wenn es der breiten Bevölkerung im Alltag besser gehen soll, ist darüberhinaus auch eine klare Ausrichtung der politischen Prioritäten auf die Armutsbekämpfung zwingend. Den Grundstein dafür legt der nationale Entwicklungsplan der Regierung, der auch die Basis der Budgethilfe bildet. Im Dialog zwischen der Regierung und den Gebern konnte so neben den schon erwähnten Erfolgen im Bereich der öffentlichen Finanzen auch erreicht werden, dass die Regierung ihren Verpflichtungen nachkommt und beispielsweise die Ausgaben zur Armutsbekämpfung konstant erhöhte. Diese stiegen zwischen 2003 und 2006 von 10.8% auf 13.4% des Volkseinkommens (Bruttoinlandprodukts, BIP). Diese Erhöhung kam teilweise dank ganz konkreten Interventionen zu Stande: Bei der Ausarbeitung des Budgets für 2006 war es ein Thema, die Ausgaben für die Armutsreduzierung zu kürzen, um damit die Präsidentschaftswahlen zu finanzieren, die in diesem Jahr anstanden. Als die Geber ihre Besorgnis ausdrückten, verzichtete die Regierung nicht nur auf das Streichkonzert, sondern erhöhte sogar die Gelder für Schulen, Gesundheit und Landwirtschaft.

Die Geberländer verstehen ihre Rolle ausdrücklich als Partner im Dialog mit der Regierung. Dieser ist eine einmalige Chance, die Politiken der Regierung mitzugestalten. Dazu Freddy Ruíz: „Da wir als Geber gemeinsam auftreten, müssen wir alle Entscheidungen als Gruppe treffen, was den Prozess manchmal verlangsamt. Wir haben damit aber ein grösseres Gewicht im politischen Dialog. Dieser ist eine Errungenschaft, die wir erst mit der Budgethilfe erreicht haben. Der Dialog verbessert die Wirksamkeit unserer Entwicklungszusammenarbeit und kommt der Bevölkerung Nicaraguas zugute.“ Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten wurde die Budgethilfe mit Nicaragua 2009 sistiert.

Die Autorin, Dr. Franziska Pfister, ist Umweltnaturwissenschaftlerin und arbeitet unter anderem auch für Gerster Consulting. Dieser Artikel entstand gemeinsam mit Sonja Beeli und ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Verfasserin wieder.