
Tansania: Den Staatsdienst attraktiver machen

*Richard Gerster**

„Die Gesundheitsstation befindet sich etwa eine gute Stunde von hier. Doch der Service lässt oft zu wünschen übrig. Es hat zu wenig Personal. Oft fehlen die Medikamente. Manchmal müssen sich nach der Niederkunft zwei oder drei Frauen dasselbe Bett teilen oder am Boden schlafen.“ So hat sich die Meena Frauengruppe unweit Tansanias Hauptstadt Dodoma zum Ziel gesetzt, in ihrem Quartier die Frauen und Kinder in Sachen Gesundheit, Mutterschaft, Ernährung und Familienplanung zu sensibilisieren. Dazu gehört es auch, die Dienste des staatlichen Gesundheitswesens zu kennen und in Anspruch zu nehmen. In dieser Selbsthilfe wird die Meena-Gruppe auch von der Schweiz unterstützt. Das Programm zur Stärkung von Basis-Gesundheits-Initiativen führt die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Auftrag der Schweiz durch. Dr. Cyrialis Mutabuzi, leitender Arzt der Stadtverwaltung von Dodoma, bestätigt die Erfahrungen der Meena-Gruppe: „In Sachen Infrastruktur hat sich zwar einiges verbessert. Unsere Herausforderungen bestehen nun darin, genügend und qualifiziertes Personal, ausreichend Medikamente, und Transportmöglichkeiten zu haben.“

Die Idee des Dienens

Die Volksgesundheit zu verbessern, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, in den Schulen Bildung zu vermitteln oder den Bauern eine nützliche landwirtschaftliche Beratung zu bieten – das Nadelöhr für all diese staatlichen Dienstleistungen ist das Personal im öffentlichen Dienst. Verbesserungen in diesem Bereich stehen deshalb hoch oben auf der Reformagenda. Eine erste Welle von Reformen wurde in den Jahren 2000 – 2007 durchgezogen: Eine strategische Personalplanung, die Verbindung von Planung und Budget, ein leistungsorientiertes Personalmanagement, Reorganisation der Regierung mit den nationalen Ministerien, dezentrale Regie-

rungsstellen, parastaatliche Agenturen wie die Statistik oder Flughäfen und die Auslagerung von zudienenden Bereichen wie Reinigungsdiensten. Auch die Sensibilisierung des Staatspersonals für die Notwendigkeit, Rechenschaft abzulegen, gehörten dazu. Eine Charta macht die Bürgerinnen und Bürger auf ihre Rechte aufmerksam. „So können die Leute Lärm schlagen, wenn sie nicht zufrieden sind“, resümiert Eric Shitindi, Stellvertretender Sekretär im Büro des Präsidenten für das Management öffentlicher Dienste.



Gesundheitspersonal ist für abgelegene Regionen schwer zu rekrutieren.

So sind wichtige Fortschritte erzielt worden. Eine Bürger-Befragung in sechs Gemeinden durch die unabhängige Forschungsgemeinschaft REPOA hat für 2006 im Vergleich zu 2003 insgesamt eine grössere Zufriedenheit mit staatlichen Dienstleistungen ergeben, allerdings mit grossen lokalen und sektoriellen Unterschieden. „Spitäler und Gesundheitsposten haben auf allen Ebenen viel zu wenig Personal. Angesichts der bescheidenen Löhne und der harten Arbeitsbedingungen ist es erstaunlich, dass das Gesundheitssystem überhaupt funktioniert – das ist nur möglich dank dem Engagement des Personals“, sagt Nick Brown, Teamleiter im Malaria-Kontrollprogramm der Regierung. Trotzdem ist die Idee des Dienens an der Öffentlichkeit noch unge-

nügend verankert. Der Schlendrian ist noch nicht besiegt. „Zu viele Beamte erfüllen ihre Pflichten aus blosser Gewohnheit. Die Medien sollten helfen, Licht in diese Praktiken zu bringen, weil wir Tansanier bessere Dienstleistungen von unserer Regierung verdienen als wir sie heute erhalten“, sagt ein Beobachter.

Schlüsselrolle der Budgethilfe

Seit einigen Jahren finanziert die Schweiz im Rahmen einer Gruppe von 14 Ländern und multilateralen Organisationen direkt das Staatsbudget von Tansania mit. Die Grundlage dafür bildet „Mkukuta“, die Strategie zur Armutsbekämpfung. Mit über 800 Millionen Schweizer Franken, davon 6,5 Millionen aus der Schweiz, ergänzte die Gebergruppe so die eigenen Einnahmen Tansanias im Finanzjahr 2008/09. Querbeet zu allen wichtigen Reformen ist die Regierung ständig mit den Gebern im Gespräch. Thematische Arbeitsgruppen und eine Jahreskonferenz zählen zu den wichtigsten Foren des Dialogs. Mit gezielten Beiträgen unterstützen die Geber zusätzlich zur allgemeinen Budgethilfe Projekte und Programme, so zum Beispiel auch über einen gemeinsamen Fonds die Reformen des öffentlichen Dienstes.

Im Gegenzug zur Finanzspritze ins Budget hat sich die Regierung verpflichtet, ganz konkrete Zielsetzungen in allen lebenswichtigen Bereichen der Bevölkerung wie dem Schulwesen oder bei der Gesundheitsversorgung zu erreichen. Der Leistungskatalog schreibt unter anderem fest, dass die Regierung die mittelfristige Lohnpolitik für die öffentlichen Dienste revidiert und verabschiedet. Denn die Erneuerung des öffentlichen Dienstes bildet einer von vier Pfeilern der Gouvernanz-Reformen, zusammen mit dem Management der öffentlichen Finanzen, der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung. „Eine tatkräftige und effiziente Verwaltung erhöht direkt den Nutzen, welchen die Budgethilfe stiftet“, begründet Eric Shitindi das allseitige Interesse an wirksamen Verbesserungen. Umgekehrt macht die Budgethilfe die dringend notwendigen Lohnrunden erst möglich.

Unattraktive Aussenposten

Seit der Dezentralisierung der Verwaltung ist das lokale Personal wie Lehrerinnen und Lehrer oder die Beschäftigten im Gesundheitswesen durch die lokalen Distrikte statt durch die zentralen Fachministerien angestellt. Zwei Drittel aller Beschäftigten



Wer es sich leisten kann, steigt vom Bus auf Velotaxis um, um in die Dörfer zu gelangen.

im öffentlichen Dienst beziehen deshalb ihren Lohn von lokalen Verwaltungen. Die Personalkosten der über 200'000 Angestellten im Erziehungs- und Gesundheitswesen absorbieren etwa die Hälfte aller finanziellen Ressourcen der Lokalregierungen. Doch der Transfer der Gelder an die Distrikte erfolgt meist mit grosser Verspätung.



Für das Reformprogramm des öffentlichen Dienstes wird mit Autoreifen geworben.

Sechs oder sieben von zehn Positionen auf den lokalen Stellenlisten sind vakant. „Horrorgeschichten aus Gesundheitszentren jagen sich. Von 20 Hebammenstellen in einer Geburtsklinik sind nur drei besetzt, und diese arbeiten dann bis zum Umfallen“, sagt Charles Llewellyn, bei USAID für Gesundheitsprogramme zuständig. 2007/08 rekrutierte das Gesundheitsministerium 3645 neue Mitarbeitende, doch nur 2533 traten ihre Stelle überhaupt an. In der abgelegenen Rukwa-Region zum Beispiel meldeten sich nur 31 der 122 neuen Gesundheitsmitarbeitenden am ersten Tag zur Stelle, so dass acht Gesundheitsstationen gleich geschlossen blieben. Des weiteren geben viele in den ersten Wochen und Monaten wieder auf. Die Hintergründe: Die Transportkosten, um sich an einen entlegenen Arbeitsort zu begeben, werden nicht zurückvergütet. Öfters erfolgen keine Lohnzahlungen im ersten halben Jahr. Eine anständige Unterkunft ist nicht in Sicht. Das Arbeitsumfeld ist entmutigend: Patienten sind schwer krank, und dem Personal fehlen Medikamente und Instrumente um wirksam zu helfen. Man bleibt isoliert, es fehlt an professioneller Betreuung und Begleitung. „So steigen viele wieder aus, und nach einem halben Jahr arbeitet nur ein

Bruchteil der 3645 rekrutierten Leute wie vorgesehen“, weiss Charles Llewellyn.

Die bisherigen Lohnerhöhungen sind erste, aber ungenügende, Schritte in die richtige Richtung. Vor fünf Jahren war der Minimallohn bei 40 US Dollar pro Monat, heute sind es 100 Dollar. Das reicht angesichts der Lebenskosten und den familiären Verpflichtungen nicht aus. Vor allem bei qualifizierten Jobs ist die Regierung gegenüber dem Privatsektor nach wie vor nicht wettbewerbsfähig. Ein Ökonom, frisch von der Universität, erhält im Regierungsdienst rund 250 Dollar pro Monat. In der Privatwirtschaft werden 600 – 700 Dollar als Anfangslohn offeriert. Eric Shitindi insistiert, dass die Bezahlung nur die Spitze des Eisbergs sei. „Mehr Geld genügt nicht, weil es an den entlegenen Orten nichts gibt. Sogar wenn man einen Fernseher dorthin mitnimmt, fehlt die Elektrizität. Hingegen kommen mit der Infrastruktur auch die Leute. Nehmen wir Mtwara im Süden Tansanias. Mit der neuen Strasse sind es heute rund sechs Stunden Fahrt, und die Leute arbeiten gerne dort. Vorher waren es 24 – 48 Stunden mit einem klapprigen Bus, und man wusste nie, ob man infolge von Unpassierbarkeit und Pannen mehrere Tage auf der Strecke verbringen muss.“

Die Abstimmung mit den Füßen findet nicht nur statt, indem die grosse Mehrheit sich für eine Arbeit in den Zentren entscheidet. Bei qualifizierten Kräften steht Tansania auch in Konkurrenz zu den umliegenden Ländern und Südafrika. Einige Leute, beispielsweise im Gesundheitswesen, wagen auch den Schritt nach Europa, namentlich Grossbritannien. Solche Verluste an gut ausgebildeten Arbeitskräften („Brain Drain“) wiegen schwer, auch wenn im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern die internationale Migration noch bescheiden ist. Eric Shitindi: „Tansanier lieben es, in Tansania zu leben.“

Falsche Anreize

Der oben erwähnte Lohn von 250 Dollar pro Monat reicht nicht aus, um eine Familie zu finanzieren. So bemühen sich die Beamten, ihr Salär mit Zulagen aufzubessern. Bei einer Auslandsreise kommt beispiels-

weise, je nach Ort und Lebenskosten, eine pauschale Spesenentschädigung von bis zu 300 Dollar pro Tag für Übernachtung und Mahlzeiten zur Anwendung. Bei einer Mission von zehn Tagen macht das 3000 Dollar aus. Ein sparsamer Lebenswandel auf Mission erlaubt es, ein Mehrfaches des Monatssalärs völlig legal auf die Seite zu legen. Bei Reisen und Seminaren in Tansania gilt ein Tagesansatz von maximal 62 Dollar (80'000 TSh). Diese Spesenentschädigungen in Verbindung mit dem niedrigen Grundlohn führen zu falschen Anreizen. Viele im öffentlichen Dienst sind ständig unterwegs, statt ihre eigentliche Arbeit zu machen. Der Aktivist Rakesh Rajani hat Tansanier danach gefragt, was sie unter dem Begriff „Entwicklung“ verstehen, und viele haben geantwortet: „Es ist sensibilisiert zu werden und eine Spesenvergütung zu erhalten.“ In der Tat kann ohne Entschädigungen kein Workshop mehr durchgeführt werden. Und die Kosten aller Zulagen summieren sich: „Mit deren Abschaffung könnte eine substantielle generelle Lohnerhöhung finanziert werden“, sagt Denis Biseko, bei der Weltbank Spezialist für Reformen im öffentlichen Dienst. Dass das politisch heikel sein wird, versteht sich von selbst.

Das niedrige Lohnniveau vermittelt so falsche Anreize, auch wenn das (Un-)wesen der Zulagen legal ist. Auch die Kleinkorruption wird damit nicht besiegt. Einige Schritte sind gemacht worden. Vereinfachungen der bürokratischen Abläufe zum Beispiel bei der Gründung einer Unternehmung, oder der Einsatz von Informatik bei der Registrierung von Landrechten erhöhen die Transparenz und verringern die Gelegenheiten, mit Gefälligkeitszahlungen nachzuhelfen. Dazu kommt, dass die Leute über ihre Rechte besser informiert sind als früher. Eine erfolgreiche Reform des öffentlichen Dienstes wird auch den Sumpf der Kleinkorruption trocken legen.

Fortsetzung folgt

Anlässlich der Jahreskonferenz 2008 zur Budgethilfe war die Reform des öffentlichen Dienstes ein Kernthema. Der Fortschritt im vergangenen Jahr wurde von Regierung und Gebern als nur mässig befriedigend erachtet. Eine Analyse brachte die Besorgnis auf den Punkt: „Das Personal ist sehr ungleich auf die Regionen verteilt und die Unterschiede haben sich in den vergangenen Jahren verstärkt. ... Jene



Bei der Personalrekrutierung steht der Staat in Konkurrenz zur Privatwirtschaft (Photo: Maschine zum Schälen von Erdnüssen).

Gegenden mit wenig Personal sind auch jene, wo die Armut am meisten verbreitet ist. ... Die wichtigste Ursache dieser Ungleichheit ist die Schwierigkeit für vernachlässigte Regionen, Personal zu rekrutieren und zu halten.“ Um den öffentlichen Dienst weiter auf Effizienz, Wirksamkeit und Integrität zu trimmen, stehen folgende Lösungsansätze im Vordergrund:

- Unterversorgte Distrikte sollen ihre Attraktivität als Arbeitsorte durch neue Anreizpakete (Wohnen, Zusatzentschädigungen für Schulen, etc.) steigern;
- Diese zusätzlichen Kosten für die unterversorgten und armen Distrikte sind durch Zusatz-Transfers der Zentralregierung zu finanzieren;
- Es gilt, das Lohnniveau im öffentlichen Dienst mittelfristig zu verbessern.

Trotz Teilerfolgen in der ersten Phase (2000 – 2007) ist das Reformprogramm der öffentlichen Dienste noch keine Erfolgsgeschichte. Soeben hat nun eine umfassende zweite Etappe 2008 – 2012 begonnen. Sie formuliert als Ziel, den „öffentlichen Dienst zu einer hervorragenden nationalen Institution zu machen, die eine Führungsrolle darin spielt, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Wohlstand zu erreichen und die Armut im 21. Jahrhundert auszurotten.“ Dahin ist immer noch ein weiter Weg. Gezielte Beiträge und allgemeine Budgethilfe unterstützen die Regierung darin, den Durchbruch zu schaffen. Denn ohne wirksame Reformen im öffentlichen Dienst haben die Millenniums-Entwicklungsziele keine Chance.



Der Kontrast zwischen dem Bau für u.a. die Personalreformbehörde und dem Notstand in den Randregionen könnte kaum grösser sein.

* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.