

Effizienz öffentlicher Ausgaben in Lateinamerika

BERICHT ÜBER DAS GLEICHNAMIGE INTERNATIONALE EXPERTENSEMINAR AM 3.-4. MÄRZ 2008 IN RIO DE JANEIRO

Aus 13 lateinamerikanischen Ländern sind Experten zu einem intensiven Meinungsaustausch über die Effizienz öffentlicher Ausgaben in Lateinamerika nach Rio gekommen. Es handelt sich dabei um eine Studiengruppe von wirtschaftswissenschaftlichen Think-Tanks, die die KAS zur Forschung mit dem Ziel Politikberatung eingeladen hat.

Unter den Experten befinden sich der ehemalige Wirtschaftsminister Chiles, Jorge Rodríguez, und der ehemalige Finanzminister Paraguays, Dionisio Borda. Deren Beteiligung trägt dazu bei, die politische Relevanz permanent im Blick zu behalten.

Nach den Reformen der ersten (Privatisierungen, Marktöffnung etc.) und zweiten Generation (Strukturreformen mit starken sozialen Bezügen) zeigen sich in Lateinamerika noch starke Defizite im staatlichen Handeln. Gute Beispiele herauszuarbeiten und die Erfahrungen für die Politikberatung nutzbar zu machen, war eines der Seminarziele. Es ging aber auch um eine kritische Analyse des derzeitigen staatlichen Umgangs mit den immer noch spärlichen Steuergeldern und den zuletzt in einigen Ländern stark gewachsenen Einnahmen aus dem Verkauf von natürlichen Energieressourcen (Öl und Gas) wie Venezuela oder Bolivien.

Neben der immer wieder zu erwähnenden Einsicht, dass „Lateinamerika“ aus sehr unterschiedlichen Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaften besteht, zeigten sich rasch vor allem folgende Diskussionspunkte

als besonders herausfordernd: Der Einfluss von Parlamenten und Parteien bzw. Lobbyisten auf die Effizienz der öffentlichen Ausgaben, der Nutzen von Privatisierungen, die Schwierigkeiten Effizienz zu messen und Transparenz und Rechenschaft (accountability) einzuführen. Unterschiedliche Bewertungen kamen bei der Rolle strategischer Unternehmen zum Vorschein.

Der Einfluss von Parlamenten und Parteien

Ambivalente Aspekte der parlamentarischen Kontrolle der staatlichen Ausgaben wurden aus den verschiedenen Ländern berichtet: In einigen noch weniger entwickelten Ländern wurden die Parlamente eher als Hindernisse für effiziente Staatsausgaben angesehen, weil sie technisch gut ausgearbeitete Haushaltsentwürfe im parlamentarischen Verfahren verwässern und durch mangelnde Fachkenntnis nicht zur Verbesserung beitragen würden. Aus Guatemala wurde beispielsweise von einem integrierten Reformvorschlag berichtet, der neben den rein haushaltstechnischen Reformen eine Reform des Parteiengesetzes enthält, verbunden mit dem Ziel einer Steigerung der politischen und fachlichen Qualität der parlamentarischen Arbeit. Andererseits wurde aus Argentinien von einem hohen Anteil staatlicher Ausgaben berichtet (über 30 %), die keinerlei parlamentarischer Kontrolle unterliegen und damit die Transparenz nahezu völlig eingeschränkt wird.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REGIONALPROGRAMM
SOZIALE ORDNUNGSPOLITIK
LATEINAMERIKA (SOPLA)
PETER FISCHER-BOLLIN

4. März 2008

www.kas.de/sopla

www.kas.de

Der Nutzen von Privatisierungen

Besonders heftige Diskussionen löste die Bewertung der stattgefundenen Privatisierungen aus. Dies auch, weil in einer Reihe von Ländern, angeführt von Venezuela, das Rad zurück gedreht und Unternehmen wieder verstaatlicht wurden. Einerseits ergab sich Konsens, dass private Unternehmen nicht per se effizienter arbeiten, wie sich beispielsweise bei einigen der in den neunziger Jahren eingeführten privaten Pensionsfonds gezeigt hat. Die Kriterien, welche Unternehmen privat geführt werden sollten, waren hingegen stärker umstritten: Es dominierte eine starke Tendenz, grundsätzlich vom subsidiären Prinzip auszugehen und alle Aufgaben, die privat gelöst werden können, auch in privaten Händen zu belassen. Gleichzeitig gab es Widerspruch aufgrund der gemachten Erfahrungen: Ein Automatismus in dem Sinne, nicht effizient arbeitende öffentliche Unternehmen müssten privatisiert werden, sollte es nicht geben.

Die Rolle „strategischer“ Unternehmen

Es wurde anerkannt, dass es Unternehmen von „strategischer“ Bedeutung gibt, die deswegen in öffentlicher Hand bleiben sollten. Widerspruch gab es allerdings gegen die inflationäre Verwendung dieser Einstufung, um politisch motivierte Verstaatlichungen wie in Venezuela oder Bolivien zu rechtfertigen. Energieressourcen seien sicher von hohem ökonomischem wie politischem Interesse, aber deswegen durchaus durch private Firmen im Wettbewerb zu bewirtschaften. Auf diesem Wege könnten mitunter höhere Einnahmen für das Gemeinwesen zu erwirtschaften sein. Keinesfalls gelte dies für Kommunikationsmedien (TV, Radio, Zeitungen) oder Telefongesellschaften. „Strategisch“ könne hingegen beispielsweise die Entwicklung von Unternehmen in abgelegenen Regionen sein, für deren private Etablierung die Anreize fehlten. In jedem Fall sei es notwendig, in den öffentlichen Unternehmen für mehr Transparenz zu sorgen, u.a. auch durch die Vertretung der politischen Opposition in Vorständen und Aufsichtsgremien.

Die Schwierigkeiten, Effizienz zu messen sowie Transparenz und Rechenschaft (accountability) einzuführen

Als entscheidende Schlüssel zu mehr Effizienz wurden Transparenz und Rechenschaft (accountability) zur Steigerung der Motivation der Verantwortlichen identifiziert, sowie die Einführung von mehr Anreizen für die Arbeitnehmer in den staatlichen Einrichtungen und Firmen, Leistung zu erbringen. Außerdem ist die Schaffung von Wettbewerb immer wieder als effizienzsteigernd hervorgehoben worden. Ein Grund für erfolglose Privatisierungen ist oft der fehlende Wettbewerb und somit die Ersetzung eines staatlichen Monopols durch ein privates, was für den Bürger keine wesentliche Änderung bringt.

Ein Hindernis für mehr Effizienz gilt für alle Länder: Die übermäßige Bürokratisierung, die oft durch wenig motivierte, mäßig bezahlte und schlecht qualifizierte Staatsdiener umgesetzt wird. Ein weiteres Instrument sollte die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst sein, um bei schlechten Arbeitsergebnissen auch Veränderungen im Personalbereich zu erreichen. Das Profil der staatlichen Angestellten ist daher ein zentraler Ansatzpunkt, um zu Verbesserungen zu gelangen.

Ein Grundsatzproblem in den meisten Ländern ist, dass es zwar eine Reihe von Regelwerken bis hin auf die Ebene der Verfassung gibt, die für Transparenz und Effizienz sorgen sollen, aber in der Staatspraxis ignoriert werden. So existiert z.B. in Chile ein Evaluierungssystem, das die Effizienz, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der staatlichen Dienstleistung bewertet. Dennoch ist auch dadurch noch das Problem fehlender Effizienz lösen können; dies nicht zuletzt, weil effektive Sanktionen fehlen und die Regelungsinstitutionen in den meisten Ländern stark politisiert sind. Interessanterweise spielte die in allen Ländern vorhandene Institution der Rechnungshöfe allenfalls eine Nebenrolle bei den vielfältigen Debatten über die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Das Studienprojekt

**REGIONALPROGRAMM
SOZIALE ORDNUNGSPOLITIK
LATEINAMERIKAA (SOPLA)**
PETER FISCHER-BOLLIN

4. März 2008

www.kas.de/sopla

www.kas.de

An dem Studienprojekt sind Vertreter aus folgenden 13 Ländern beteiligt: Mexiko, Guatemala, Costa Rica, Venezuela, Kolumbien, Ecuador, Peru, Bolivien, Chile, Paraguay, Argentinien, Uruguay und Brasilien. Die in diesem Seminar gewonnen Erkenntnisse fließen in die weiteren Studien ein, die noch in diesem Jahr durch das KAS-Programm „Soziale Ordnungspolitik Lateinamerika“ (SOPLA) veröffentlicht werden und Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung enthalten sollen.