

Ex-post-Evaluierung Reform des öffentlichen Finanzwesens, Ruanda

Titel	Reform des öffentlichen Finanzwesens		
Sektor und CRS-Schlüssel	Management der Öffentlichen Finanzen (15111)		
Projektnummer	2014 68 206		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)		
Empfänger/ Projektträger	Republik Ruanda, Wirtsch.- und Finanzministerium (MINECOFIN)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	EUR 7,5 Mio. Zuschuss		
Projektlaufzeit	2015 - 2019		
Berichtsjahr	2022	Stichprobenjahr	2021

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

In Form einer gemeinschaftlichen Korbfinanzierung mit internationalen Partnern unterstützte das Vorhaben das Public Financial Management (PFM) Reformprogramm bzw. die Umsetzung des PFM-Sektorstrategieplans der ruandischen Regierung für den Zeitraum 2013/14-2017/18. Im Rahmen dieser Finanzierung wurden Mittel in einen zweckungebundenen Korb für die PFM Reformen eingezahlt. Außerdem wurden zwei separate Unterkörbe für die Unterstützung des Rechnungshofes und der Steuerbehörde bzw. später auch der Beschaffungsbehörde und dem Wirtschaftsprüfungsinstitut geschaffen.

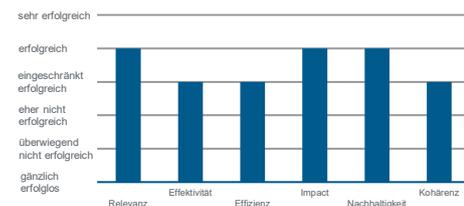
Das Ziel auf der Outcome Ebene war die nachhaltige Steigerung von Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements. Auf Impact-Ebene war das Ziel die wirtschaftliche Entwicklung und Reduzierung der Armut in Ruanda. Dabei unterstützte das Vorhaben Maßnahmen sowohl beim Wirtschafts- und Finanzministerium als auch anderen öffentlichen Institutionen des ruandischen Finanzwesens.

Wichtige Ergebnisse

Das Ziel der FZ-Maßnahme auf Outcome-Ebene konnte im Rahmen der Korbfinanzierung erreicht werden. Aus folgenden Gründen wird das Vorhaben als erfolgreich bewertet:

- Die Maßnahme war an den politischen Prioritäten des Landes ausgerichtet. Dabei war die Wirkungskette plausibel und die Harmonisierung der Geberbeiträge erfolgte über die Nutzung einer Gemeinschaftsfinanzierung.
- Die Planung der Interventionen war konsistent mit den Eigenanstrengungen des Partners und komplementär zu den nationalen Strategien. Bei der Umsetzung der Maßnahmen kam es jedoch auf Grund von Divergenzen zwischen einzelnen Stakeholdern zu Verzögerungen.
- Die Effektivität war eingeschränkt erfolgreich, drei von sechs Indikatoren wurden erfüllt, wobei das Nicht-Erreichen eines der Indikatoren auf die Auswirkungen der Pandemie zurückzuführen war.
- Die ruandische Regierung zeigt mit der Fortschreibung der Reformagenda im Bereich der öffentlichen Finanzen ebenso wie mit den ehrgeizigen Zielen der Transformationsagenda und der Vision 2050 den Willen Erreichtes weiter auszubauen und zu konsolidieren. Dabei ist die Verwaltung in der Lage und auch Willens die Agenda weiter voranzubringen.

Gesamtbewertung: erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Die Vorteile einer harmonisierten Korbfinanzierung wurden bestätigt, dabei ist eine transparente Kommunikation zwischen den Partnern essenziell.
- Eine Schaffung von institutionenspezifischen Unterkörben, um die Unabhängigkeit einzelner Institutionen zu stärken, kann für die nachhaltige Umsetzung der Reformen nützlich sein.
- Fortschritte im öffentlichen Finanzwesen führen zu gesteigertem Personalbedarf, der durch die Schaffung eines Wirtschaftsprüfungsinstitut mitgedacht werden kann.

Ex-post-Evaluierung – Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Reform des öffentlichen Finanzwesens wird in Ruanda zwecks Erreichung der nationalen Armutsbekämpfungsziele (damals Economic Development and Poverty Reduction Strategy, EDPRS; seit 2017: National Strategy for Transformation, NST) als zentrale Voraussetzungen für eine erhöhte Effektivität des öffentlichen Handelns gesehen. Dabei wurden bereits bedeutende Fortschritte erzielt, eine Analyse im Rahmen des Public Financial Management Sector Strategic Plan (PFM SSP) 2012 ergab jedoch weiteren Handlungsbedarf. Hier setzte das Vorhaben an, um die Zielerreichung des sich daraus ergebenden SSPs 2013-2018 zu unterstützen, welche wiederum an die Ziele des EDPRS 2 geknüpft waren. Konkret bezog sich das Engagement auf die Fiskaljahre 2015/16 – 17/18. Vorangegangen waren FZ-Engagements in dem Bereich seit 2010, e.g. im Rahmen des Vorhabens „Makroökonomische Programmunterstützung“ im Rahmen des EDPRS (Projektnummer 2011 70 315). Seit 2017 war das Vorhaben in den Schwerpunkt Dezentralisierung und Gute Regierungsführung des BMZ eingebettet.

Kurzbeschreibung des Vorhabens

Das Vorhaben unterstützte die Reform des öffentlichen Finanzwesens in Ruanda mit dem Ziel einer nachhaltigen Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategie. Die Unterstützung zielte auf die nachhaltige Steigerung von Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements ab. Letztere stellen die Grundlage für den zielgerichteten Einsatz von öffentlichen Mitteln zur Erreichung der übergeordneten Wirtschaftsentwicklungs- und Armutsreduzierungsstrategie der ruandischen Regierung dar. Träger des Vorhabens war das Finanzministerium (MINECOFIN). Die im Rahmen einer offenen Korbfinanzierung umgesetzten Einzelmaßnahmen betrafen insbesondere das Finanzministerium (MINECOFIN) und durch den offenen Charakter weitere relevante Institutionen im Rahmen des Hauptkorbes i. H. v. 4,5 Mio. EUR. Weitere 3,0 Mio. EUR kamen im Rahmen von Unterkörben direkt dem Rechnungshof (Office of the Auditor General, OAG) und der Steuerbehörde (Rwanda Revenue Authority, RRA) bzw. im weiteren Verlauf der Beschaffungsbehörde (Rwanda Public Procurement Agency, RPPA) und dem Wirtschaftsprüferinstitut zu (Institute of Certified Public Accountants Rwanda, ICPAR).

Aufschlüsselung der Gesamtkosten*

		Inv. (Plan)	Inv. (Ist)
Investitionskosten (gesamt)**	Mio. EUR	25,9	25,1
Eigenbeitrag	Mio. EUR	-	2,0
Fremdfinanzierung	Mio. EUR	-	25,6
<i>davon BMZ-Mittel</i>	<i>Mio. EUR</i>	<i>7,5</i>	<i>7,5</i>

* Zahlen beziehen sich nur auf Fiskaljahre 2015/16 – 17/18.

** Zahlen legen den durchschnittl. EUR-USD Wechselkurs 2015-2019 zu Grunde.

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Die Ziele des im Rahmen einer Korbfinanzierung (PFM-Korb) umgesetzten Vorhabens entsprachen den Prioritäten des Partnerlands. Die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung (Public Financial Management) wurde in der Entwicklungsstrategie EDPRS 2 (2013/14-2017/18) festgelegt und gilt als eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und eine erfolgreiche Armutsreduzierung. Im politischen Dialog kommt dem Politikfeld eine hohe Relevanz zu.

Zum Zeitpunkt der Projektprüfung 2015 war die Ausgangssituation für die Maßnahmen des Vorhabens gut. Die Wachstumsraten der ruandischen Volkswirtschaft lagen im hohen einstelligen Bereich, die Inflation im mittleren einstelligen Bereich.¹ Der Anteil der in Armut lebenden Menschen ging zwischen 2000 und 2011 von 59 % auf 45 %.² Im Vergleich zur Jahrhundertwende lebten die als arm klassifizierte Haushalte in besseren Wohnverhältnissen, hatten besseren Zugang zu sauberem Wasser, gingen häufiger zur Schule und waren umfänglicher geimpft.³

Die für den Zeitraum des Vorhabens relevante nationale Entwicklungsstrategie EDPRS 2 setzte als übergeordnetes Ziel eine Beschleunigung des Fortschritts hin zum Status eines Landes mit mittlerem Einkommen und besserer Lebensqualität durch ein durchschnittliches BIP-Wachstum von 11,5 % p.a. und eine Reduzierung der Armut auf weniger als 30 % bis 2025 fest.⁴ Um die Ziele der EDPRS 2 und der Vision 2020 zu erreichen, sah die PFM-Reformstrategie (PFM SSP, 2013/14 – 2017/18) als Querschnittsaufgabe vor, die Kapazitäten und Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung zu verbessern und Mittelallokation und Mittelverwendung zu optimieren. Diese Zielsetzung basierten auf dem Review des vorherigen Sektorstrategieplans und sah den Aufbau von Personalkapazitäten, modernen und effektiven Systemen und Verfahren für eine effiziente und transparente Finanzverwaltung vor. Damit entsprach die Zielsetzung aus heutiger Sicht insbesondere den beiden BMZ 2030 Qualitätsmerkmalen Anti-Korruption und Armutsbekämpfung.

Mit der Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding (MoU) zwischen der Regierung und den Entwicklungspartnern (DfID⁵, EU, KfW) wurde der harmonisierte Finanzierungsmechanismus (PFM-Korb) direkt auf die in der PFM-Reformstrategie für die Periode 2013/14 bis 2017/18 festgelegten Ziele ausgerichtet. Die FZ-Intervention unterstützte diesen harmonisierten Finanzierungsmechanismus durch einen Beitrag von insgesamt 7,5 Mio. EUR zum Hauptkorb, davon wurden auch zwei institutionenspezifischen Unterkörben (OAG und RRA), finanziert. Dabei wurde der Korb für die RRA jedoch im Rahmen der Implementierung auf direkte Finanzierungen zweier weiterer Institutionen umgewidmet (Vgl. Effektivität). Die Umsetzung der Maßnahme über eine Gemeinschaftsfinanzierung reduzierte vom Ansatz her die Belastung des Partners und erleichterte die Harmonisierung der externen Unterstützung.

Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Zielgruppe der Maßnahme war die gesamte ruandische Bevölkerung (2013: 11,7 Mio.; 2020: 12,9 Mio.). Sie sollte von einem effektiven und effizienten öffentlichen Finanzmanagement und einer nachhaltigen Steigerung von Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung profitieren. Dadurch sollte sie durch verbesserte staatliche Dienstleistungserbringung, höherer Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen wie z.B. bei der Mittelallokation, sowie höheren Staatseinnahmen, welche den Spielraum für staatliche Interventionen erweitert, profitieren. Besonders relevant war dies für die arme Bevölkerung, die überdurchschnittlich auf staatliche Leistungen in der Daseinsfürsorge angewiesen war. Durch den Ansatz und die geförderten Maßnahmen war das Vorhaben dabei zielgruppenfern.

Das Finanzministerium MINECOFIN stellte das Programmsekretariat des PFM-Programms, das sog. Single Project Implementation Unit (SPIU), und war für die Koordination des gesamten PFM SSP und damit auch der Körbe

¹ *Annual inflation & annual GDP growth*; World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org/>).

² <https://www.afdb.org/en/documents/document/rwanda-2014-country-profile-improving-economic-competitiveness-to-bring-about-shared-growth-summary-report-47793>

³ <https://www.rw.undp.org/content/rwanda/en/home/countryinfo.html>

⁴ https://www.minaloc.gov.rw/fileadmin/user_upload/Minaloc/Publications/Useful_Documents/EDPRS_2_1_.pdf

⁵ Heute: Foreign, Commonwealth Development Organization (FCDO).

verantwortlich. Die Leitungen der einzelnen Akteure des ruandischen PFM-Sektors, wie der ruandische Rechnungshof OAG und die Steuerbehörde RRA, waren für die Umsetzung der jeweiligen Reformen in ihren Institutionen zuständig. Für die Implementierung des umfangreichen und komplexen SSPs war diese institutionelle Verantwortung sinnvoll, insbesondere in Hinblick auf eine zentrale koordinierende Stelle, die auch als Ansprechpartner für die Gebergemeinschaft diente. Dabei lässt sich aus heutiger Sicht jedoch feststellen, dass das Programmsekretariat SPIU personell deutlich zu gering ausgestattet war. Das galt umso mehr durch die Tatsache, dass der SPIU im Projektzeitraum noch über das Programm hinausgehende Verantwortlichkeiten durch das MINECOFIN zugewiesen wurden. Eine klarere Abgrenzung innerhalb des Ministeriums zum Zeitpunkt der Projektprüfung hätte diese Probleme lindern können.

Angemessenheit der Konzeption

Seit 2007 hatte die ruandische Regierung erhebliche Fortschritte beim Aufbau eines modernen PFM-Systems erzielt. Im Vergleich der Analysen der öffentlichen Ausgaben und Finanziellen Rechenschaft (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) für Ruanda 2007 und 2010 wurden in fast allen Kategorien Verbesserungen erreicht. Zudem wurden seit 2010 in verschiedenen Evaluierungen wesentliche Erfolge der PFM-Strategie 2008-2012/13 attestiert, u.a. im Finanzmanagement und Berichtswesen, beim integrierten Finanzmanagement-Informationssystem (IFMIS), im Beschaffungswesen sowie im Treasury Management.⁶ Für die PFM-Reformstrategie 2013/14-2017/18 wurden aber auch diverse Herausforderungen identifiziert, die als Kernproblem im Rahmen des Vorhabens angegangen werden sollten. Sie bestanden im Bereich der i) Haushaltsplanung/-budgetierung, ii) Mobilisierung von Eigeneinnahmen, iii) Rechnungslegung und iv) in den strukturellen Kapazitäten in zentralen PFM Institutionen auf nationaler wie auch lokaler Ebene. Darüber hinaus sollte auch v) die externe Kontrolle weiter gestärkt werden.

Zwei dieser Herausforderungen hatten für das FZ-Vorhaben eine besondere Bedeutung: Einerseits blieb Ruanda mit einer Abgabenquote (steuerliche Einkünfte) von 14,8 % des BIP bzw. steuerlichen und nicht-steuerlichen Einkünften von 16,8 % des BIP im Fiskaljahr (FJ) 2013/14 hinter dem regionalen Durchschnitt zurück und verfehlte das sekundäre Konvergenz-Kriterium der East African Community.⁷ Andererseits galt es im Bereich der externen Kontrolle, den ruandischen Rechnungshof weiter institutionell und strukturell zu stärken. Dieser hat mit seinem klaren Mandat zur umfassenden Prüfung der staatlichen Ausgaben, seiner in der ruandischen Verfassung sowie im OAG Gesetz festgeschriebenen rechtlichen und politischen Unabhängigkeit sowie seiner engen Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für öffentliche Rechnungslegung des ruandischen Parlaments eine zentrale Verantwortung in der externen Budgetkontrolle. Um diese beiden Schwerpunkte besonders zu fördern, wurden die beiden Unterkörbe für den OAG und die RRA geschaffen. Während die Gründung der Unterkörbe dem offenen Charakter der Korbfinanzierung widersprach und damit den Spielraum für die Partnerseite einschränkte, war ein gezielter Fokus auf Schwerpunktbereiche zwecks Abschirmung finanzieller Zuwendungen für wichtige Institutionen auch aus heutiger Sicht sinnvoll.

Das Vorhaben setzte bei den oben genannten Herausforderungen an und unterstützte die sieben Programme (Outputs) des PFM SSPs: i) Haushaltsplanung und Budgetierung, ii) Mobilisierung der Ressourcen, iii) Haushaltsvollzug, Rechnungswesen und Berichterstattung, iv) Externe Kontrolle und Rechenschaftspflicht, v) Elektronische Datenverarbeitung/ IFMIS, vi) Fiskal-Dezentralisierung und vii) Koordinierung der PFM-Reformsteuerung. Diese Programme des PFM SSP 2013/14-2017/18 waren in sich kohärent und das sich daraus ergebende Programmziel einer verbesserten Mittelverfügbarkeit (Improved resource base, Impact-Ziel) war plausibel: Eine kohärente mehrjährige Haushaltsplanung (Outcome) gibt Planungssicherheit besonders für mehrjährige Reformprogramme, höhere öffentliche Einnahmen erlauben die Ausweitung von Investitionen und eine umfänglichere Bereitstellung von Dienstleistungen. Verbesserungen im Haushaltsvollzug, dem Rechnungswesen und der Berichterstattung (Outcome) verbessern die Mittelallokation. Eine gesteigerte externe Kontrolle und Rechenschaftspflicht (Outcome) reduzieren Mittelfehlverwendungen und Korruption (Impact), die Einführung von IT-Systemen in der öffentlichen Finanzverwaltung reduziert Verwaltungsvorgänge und trägt zu Nachvollziehbarkeit und Transparenz bei (Impact). Die Fiskaldezentralisierung wiederum stärkt die Gebietskörperschaften. Die Wirkungskette ist plausibel. Das PFM-Reformprogramm zielte damit auf die nachhaltige Verbesserung von Qualität und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements ab.

⁶ <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/08/rwanda-a-decade-of-difficult-but-sustained-public-financial-management-reforms.html>

⁷ Alle Angaben: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/15/the-rwanda-economic-update-financing-development>

Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit

Die während der Projektprüfung eingeschätzten Risiken und Potentiale veränderten sich dahingehend, dass die durch das Vorhaben unterstützte Steuerbehörde RRA von einem vermeintlich politisch instrumentalisierten, angeblichen Korruptionsfall im Rahmen der Präsidentschaftswahlen 2017 betroffen war. In der Folge zog sich das BMZ aus diesem Unterkorb zurück und widmete die entsprechenden Mittel in zweckgebundene (weiterhin korbfianzierte) Mittel für die Beschaffungsbehörde RPPA und das Wirtschaftsprüfungsinstitut ICPAR um. Nachdem es in diesem Zusammenhang zwischen den verschiedenen Geberinstitutionen zu Problemen kam, die in der Folge auch durch personen-bezogene und inhaltliche Differenzen verstärkt wurden, verließen EU und DfID die Korbfianzierung. Diese Entwicklung betraf neben der Kohärenz auch die Folgephasen des Reformprogrammes (Vgl. Kohärenz und Nachhaltigkeit).

Darüber hinaus wurde das Vorhaben während der Implementierung nicht wesentlich angepasst. Durch die gewählte Finanzierung durch einen in großen Teilen offenen Korb war aber eine grundlegende Flexibilität in Hinblick auf die zu finanzierenden Reformen gegeben.

Zusammenfassung der Benotung:

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Maßnahme an den politischen Prioritäten des Landes und den Bedürfnissen der Beteiligten ausgerichtet war. Die der Konzeption zu Grunde gelegte Wirkungskette ist plausibel, die Harmonisierung der Geberbeiträge erfolgte über eine Gemeinschaftsfinanzierung. Insgesamt beurteilen wir die Relevanz des Vorhabens als erfolgreich.

Relevanz: 2

Kohärenz

Interne Kohärenz

Als Teil des EZ Programms „Dezentralisierung und Gute Regierungsführung“ ergaben sich verschiedene Anknüpfungspunkte innerhalb der deutschen EZ: Mit der TZ über das Programm „Makroökonomische Beratung“, z.B. hinsichtlich einer verbesserten mehrjährigen Haushaltsplanung aufgrund verlässlicherer makroökonomischer Prognosen bzw. im Bereich einer verbesserten Investitionsplanung und der Unterstützung verschiedener Maßnahmen für das Nationale Investitionsprogramm. Auch für dieses Vorhaben war MINECOFIN Projektträger. Zudem gab es weitere Bezüge zum EZ-Programm (FZ wie TZ): Einerseits legten FZ-Vorhaben im Bereich Dezentralisierung durch Investitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur nach lokalen Prioritäten die Grundlagen für ein zentrales Ziel der PFM Unterstützung, der Generierung von Eigeneinnahmen. Des Weiteren knüpfte auch die Arbeit des TZ Programms insb. mit der Komponente „Fiskaldezentralisierung“ direkt an. Denn als Teilbereich der PFM-Reform oblag auch für diese Thematik die Steuerung MINECOFIN, insbesondere der Einheit für fiskalische Dezentralisierung. Anknüpfungen ergaben sich zudem im Bereich der lokalen Steuererhebung auf Distriktebene, die laut Aussagen der Akteure vor Ort jedoch nicht sehr stark mitgedacht und entsprechend umgesetzt wurden. Dies lag insbesondere an den unklaren institutionellen Verantwortlichkeiten seitens der Partner für die überschneidenden Themen, was zu Dopplungen bzw. eingeschränkten Schulungsmaßnahmen führte. Im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Förderung wurde zudem Transparency International Rwanda bei der Analyse der jährlichen Distrikt-Audit-Berichte des ruandischen Rechnungshofs durch die TZ unterstützt.

Die Ziele des Vorhabens entsprachen dem Good Financial Governance Konzept 2014 des BMZ hinsichtlich der Forderungen nach a) Eigenverantwortung und Eigenfinanzierung, b) Nutzung der Finanzsysteme der Partner und c) Harmonisierung in der Geberlandschaft.

Externe Kohärenz

Die zentralen Entwicklungspartner der PFM-Reformen waren neben Deutschland die britische Regierung über DfID und die EU, beide als Co-Finanzierer des Korbs, sowie die Weltbank als Finanzierungspartner des PFM-Sektors mit einem separatem Programm (Public Sector Governance Program for Results). Die Abstimmung fand im Geberkreis durch regelmäßigen Dialog aller vier Entwicklungspartner mit der Regierung in den PFM Basket Fund Aufsichtsgremien in Form der technischen Arbeitsgruppe (PFM Technical Working Group, TWG) und des PFM Koordinationsforums (PFM Coordination Forum, PFM CF) unter Leitung von MINECOFIN statt. Für die

beiden Unterkörbe gab es der Rahmenvereinbarung entsprechend gemeinsame Aufsichtsgremien der vier Entwicklungspartner mit der ruandischen Steuerbehörde RRA und dem Rechnungshof OAG.

Das übergeordnete Entscheidungs- und Aufsichtsgremium war das PFM CF, welches alle sechs Monate zusammentraf und sich für die Formulierung von Prioritäten und die Unterstützung übergreifender politischer Empfehlungen für das PFM-Reformprogramm verantwortlich zeichnete. Zu den Mitgliedern des PFM CF gehören neben der ruandischen Regierung, die durch MINECOFIN und die Leiter der einzelnen Komponenten vertreten war, auch alle im PFM-Sektor tätigen Entwicklungspartner sowie Vertreter anderer Ministerien und Institutionen.

Die Arbeit des PFM CF orientierte sich an den Vorschlägen der PFM TWG. Diese war im Rahmen der Korbfinanzierung und des Weltbank Programms verantwortlich für die Planung und Verabschiedung der jährlichen Arbeits- und Beschaffungspläne, für die Begleitung der Umsetzung sowie das Monitoring. Das PFM Reformprogramm wurde vom Programmsekretariat SPIU im Finanzministerium gesteuert. Es bestand aus einem Programmkoordinator und weiteren Fachkräften, die für die übergreifende Koordination der komplexen Reform (inkl. Zusammenführung der Arbeits- und Beschaffungspläne für Vergaben und Berichte) zuständig waren.

Seit 2014 wurden die Reformen zudem durch das Weltbank-Programm „Public Sector Governance Program for Results“ maßgeblich unterstützt. Das Programm zielte nicht nur auf die bereits genannten PFM Reformen, sondern zusätzlich auch auf die Verbesserung der ruandischen öffentlichen Statistiken ab. Das Programm verfolgte drei Zieldimensionen: i) Effizienz bei der Mobilisierung von Steuereinnahmen auf nationaler und subnationaler Ebene, ii) Transparenz und Rechenschaftslegung hinsichtlich der Mittelverausgabung auf nationaler und subnationaler Ebene sowie iii) Nutzung statistischer Daten zur Entscheidungsfindung. Neben MINECOFIN waren RRA und OAG ebenfalls zentrale Partner für die Weltbank. Ein Alignment der Interventionen mit den Zielen, Aktivitäten und Indikatoren des PFM SSP und die enge Abstimmung mit den Partnern des PFM Basket Fund fand im oben erwähnten Rahmen statt.

Neben MINECOFIN waren der ruandische Rechnungshof OAG und die Steuerbehörde RRA direkt begünstigte Institutionen der FZ-Maßnahme. Beiträge zu deren zweckgebundener Förderung wurden über den PFM Korb an die zwei separaten Unterkörbe beim OAG bzw. der RRA geleitet. Über die Teilkomponenten des SSP profitierten eine Vielzahl von Abteilungen im MINECOFIN und weitere ruandische Institutionen und Partner auf zentraler und dezentraler Ebene von der Korbfinanzierung, z.B. die ruandische Beschaffungsbehörde (RPPA). Jede beteiligte Institution hat einen Programm-Manager, der für die Planung und Umsetzung der Reformmaßnahmen innerhalb der jeweiligen Komponente zuständig ist. Auf der Ebene der Unterkörbe koordiniert das sog. Joint Coordination Committee (JCC) die Umsetzung des Modernisierungsprozesses des Rechnungshofes. Der Unterkorb der Steuerbehörde mit Mitgliedern von RRA, MINECOFIN und PFM-Entwicklungspartnern wurde durch ein Programme Management Committee (PMC) unter Vorsitz des Generalkommissars der RRA und Co-Vorsitz der KfW geleitet.

Die tatsächliche Abstimmung und Umsetzung des gemeinsamen Programms stießen allerdings des Öfteren an ihre Grenzen. Inhaltliche und persönliche Divergenzen behinderten oftmals die gemeinsame Planung, die Aufstellung des jährlichen Gesamtbudgets und die Priorisierung innerhalb des Maßnahmenbündels. Für die Jahre 2014/15 und 2015/16 konnte das Budget des Korbs nur mit großer Verzögerung von fünf bis sechs Monaten verabschiedet werden. Die gesamte Umsetzung des Budgets für beide Haushaltsjahre litt entsprechend. Darüber hinaus wurde die TWG als auch das Koordinationsforum zu wenig für inhaltliche Diskussionen genutzt, beide Strukturen tagten folgemäßig nur noch unregelmäßig. In Kombination mit Abstimmungsproblemen mit dem Programmsekretariat SPIU, die sich durch dessen knappe personelle Kapazitäten und teilweise auch durch eingeschränkte Kooperationsbereitschaft ergaben, war die Situation dadurch für die Partnerseite problematisch. Die sich daraus ergebenden Unstimmigkeiten zwischen den Institutionen konnten bis zum Projektabschluss nicht vollumfänglich geklärt werden und beeinträchtigen in Folge die Effizienz des Vorhabens.

Zusammenfassung der Benotung:

Als Teil des EZ-Programms war die interne Kohärenz des Vorhabens gegeben. In Hinblick auf die externe Kohärenz ist zusammenfassend festzustellen, dass die Planung der Interventionen konsistent auf die Eigenanstrengungen des Partners abgestellt und mit diesen komplementär war. Allerdings war die gelebte Realität der Umsetzung der Maßnahmen durch Divergenzen und Verzögerungen gekennzeichnet. Daher bewerten wir die Kohärenz als eingeschränkt erfolgreich.

Kohärenz: 3

Effektivität

Erreichung der (intendierten) Ziele

Das der Evaluierung zu Grunde gelegte Ziel auf Outcome-Ebene war die nachhaltige Steigerung von Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements auf allen staatlichen Ebenen. Die Erreichung des Outcome-Ziels kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status bei PP	Zielwert	Ist-Wert bei EPE
Abweichung zwischen der mittelfristigen Finanzplanung (MTEF) und den tatsächlichen Budgetallokationen (%).	> 23 %	< 10 %	Nicht erfüllt: Fiskaljahr (FJ) 2020/21: 358 % (16/17: 3 %; 17/18: 10 %). ⁸
Anteil der Ministerien, Departements und Agenturen, die einen uneingeschränkten Audit/Bestätigungsvermerk erhalten (%).	9 %	> 50 %	Erfüllt (Mittelverwendung): 18/19: 55 %; 19/20: 53 %; 20/21: 57 %. Nicht erfüllt (Compliance): 18/19: 36 %; 19/20: 31 %; 20/21: 39 %. ⁹
Anteil der öffentlichen Vergaben in Wettbewerbsverfahren (%).	75 %	85 %	Nicht erfüllt: 20/21: 62 %. ¹⁰
Anteil des vom Rechnungshof kontrollierten Haushalt am Gesamtbudget (%).	75 %	87%	Erfüllt: 20/21: 91 %. ⁹
Anteil der staatlichen Stellen, die an IFMIS angeschlossen sind und die das System nutzen (%).	-	95 %	Erfüllt (Stand 2022): Zentralstaat: 96 %. ¹¹ Gebietskörperschaften: 100 %. ¹²
Anteil untergeordneter Verwaltungseinrichtungen, die eine vereinfachte Buchführungs- und Finanzberichterstattungsanwendung (Subsidiary Entities Accounting System, SEAS) verwenden.	-		Auf das System wurde verzichtet und die Verwaltungseinheiten direkt an IFMIS angeschlossen.
Anteil der Empfehlungen des Rechnungshofes, die vollständig oder teilweise umgesetzt wurden (%).	69 %	>75%	Nicht erfüllt: 20/21: 64 %.

Beitrag zur Erreichung der Ziele

Indikator 1: Der Indikator wurde seit dem Fiskaljahr 2016/17 erfüllt (2016/17 3 %, 2017/18 10 %, 2018/19 10 %), dann aber 2020/21 aufgrund der Anpassung der politischen Prioritäten als Folge der COVID-19-Krise verfehlt (358 %). Beispielhaft kann dies anhand von zwei Ministerien dargestellt werden. Im Bildungsministerium (MINEDUC) lag die Abweichung bei 408 %, Gründe dafür waren: (i) die Entscheidung den Bau von Klassenräumen, der im Medium-Team Expenditure Framework (MTEF) für ein späteres Jahr vorgesehen war, auf das FJ 2020/2021 vorzuziehen. Damit sollte die Überfüllung der Klassenräume vermieden und somit das Infektionsgeschehen reduziert werden; und (ii) die Ausweitung der Schulspeisung auf alle Bildungstufen, um die Anzahl der Schulabbrecher zu reduzieren, was umfangreiche Investitionen in den Bau von Schulküchen und die Anschaffung von Kochherden erforderte. Das Ministerium für Infrastruktur (MININFRA) hingegen weist eine negative Abweichung in Höhe von 56 % auf (Kürzung des Budgets 20/21). Gründe waren hier: (i) die Rationalisierung der

⁸ Basiert auf Daten der drei Ministerien für Bildung, Infrastruktur und Gesundheit.

⁹ Auditor General Report 2020/21 (<https://oag.gov.rw/index.php?id=173>).

¹⁰ Basiert auf Daten der RPPA.

¹¹ Angaben des IFMIS Projektes in MINECOFIN.

¹² Außer Public Schools.

Ausgaben im Hinblick auf die Wiederaufbaustrategien von COVID 19; und (ii) die Verschiebung des Treffens der Staats- und Regierungschefs des Commonwealth (CHOGM) auf 2022, was den Ausbau der vorgesehenen Infrastruktur und die damit verbundenen Ausgaben um ein Jahr verschob. Die Abweichung im Fiskaljahr 2020/21 beruhen auf externen, nicht beeinflussbaren Ereignissen. Dabei sind die Budgetanpassung bzw. die Reallokation der Mittel volkswirtschaftlich und sozial plausibel.

Indikator 2: Der Prozentsatz der Positionen, die bei der Finanzprüfung durch den Rechnungshof keine Beanstandungen erhielten, stieg von 34 % im Haushaltsjahr 2012/13 auf 57 % im Haushaltsjahr 2020/21. Der Prozentsatz der Institutionen, die einen qualifizierten Bestätigungsvermerk erhalten haben, stieg von 30 % im Jahr 2019/20 auf 35 % im Jahr 2020/21. Der Prozentsatz der Positionen, die ein negatives Prüfungsurteil erhielten, sank von 15 % im Jahr 2019/20 auf 8 % im Jahr 2020/21. Dies zeigt eine positive Entwicklung des Gesamtniveaus der Rechenschaftspflicht und Transparenz in diesem Zeitraum.

Der Prozentsatz uneingeschränkter Testierungen bei der Prüfung auf Ordnungsmäßigkeit stieg von 34 % in 2019/20 auf 39 % in 2020/21, dabei blieb der Anteil eingeschränkter Testate gleich und der der negativen Bestätigungsvermerke ging von 30 % auf 27 % zurück. Auch wenn damit die öffentlichen Stellen noch kein allgemein akzeptables Niveau bei der Einhaltung der geltenden Gesetze und Vorschriften für laufende Ausgaben erreicht haben, sind die Verbesserungen beträchtlich. Das gilt auch für den Anteil der rechtswidrigen Ausgaben/Mittelfehlverwendungen, die von 2018/19 bis 2020/2021 um mehr als 61 % zurückgegangen sind.

Indikator 3: Anteil der im Wettbewerb vergebenen öffentlichen Aufträge:

Haushaltsjahr	Basierend auf der Anzahl der Ausschreibungen	Basierend auf dem Gesamtwert der Ausschreibungen
2019 – 2020	83,7 %	59,2 %
2020 – 2021	83,2 %	62,3 %

Die Zielvorgabe von 85 % für im Wettbewerbsverfahren vergebene öffentlichen Aufträge konnte weder basierend auf der Anzahl der Ausschreibungen noch auf deren Gesamtwert erreicht werden. Allerdings bewertete 2019 auch die Weltbank gemeinsam mit der ruandischen Behörde für das öffentliche Auftragswesen RPPA diesen Aspekt: Die Ergebnisse zeigten, dass Ruandas öffentliches Beschaffungswesen sich durch einen konsolidierten Rechtsrahmen, ein wirksames Kontroll- und Prüfsystem mit strengen Ethik- und Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen und ein voll funktionsfähiges elektronisches Beschaffungssystem auszeichnet, das mit denen in fortgeschrittenen Volkswirtschaften vergleichbar ist.¹³

Nachdem ein e-Procurement 2015 eingeführt wurde, sind inzwischen alle öffentlichen Einrichtungen verpflichtet, das Programm zu nutzen. Mit der flächendeckenden Verfügbarkeit des Finanzmanagement-Systems IFMIS sind Bezirke, Bezirkskrankenhäuser und Apotheken an e-Procurement angeschlossen. Bieter müssen sich in das Unternehmensregister einschreiben, das auch mit der Steuerbehörde verbunden ist, und können so die Beschaffungsliste aller öffentlichen Einrichtungen konsultieren, die ihre jährlichen Beschaffungspläne veröffentlichen müssen. Beschwerden werden von einer unabhängigen Abteilung innerhalb der Behörde bearbeitet, der Weg zum Gericht ist die letzte Instanz.

Im Haushaltjahr 2018/19 wurden von der RPPA 1.221 Beschaffungsvorhaben von 70 öffentlichen Einrichtungen auf die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens, wie z.B. die öffentliche Ausschreibung ab dem nationalen Schwellenwert von 1,0 Mio. RWF geprüft. Die Auswertung der geprüften Indikatoren belegt, dass 59 % der Ausschreibungen ohne oder mit nur moderaten Mängeln behaftet waren. Verbesserungsbedarf innerhalb der geprüften Institutionen besteht hinsichtlich der Archivierung von Beschaffungsdokumenten, technischer Spezifizierungen in den Ausschreibungsunterlagen, Bekanntmachung vergebener Aufträge, dem Vertragsmanagement, beim Umsetzungsmonitoring, bei Verzögerungen in der Umsetzung der Ausschreibungen und bei Zahlungen an Vertragsnehmer sowie der Verfügbarkeit von Auditberichten. Eine große Herausforderung für die regelkonforme Durchführung von Vergabeprozessen ist insbesondere die hohe Personalfuktuation in den Vergabestellen sowohl auf nationaler Ebene in den Ministerien als auch auf Distriktebene.

Indikator 4: Positive Ergebnisse des Kapazitätsausbaus des Rechnungshof OAG in den letzten Jahren werden in einem stetig gesteigerten Prüfungsumfang des Rechnungshofs an den gesamten Staatsausgaben (von 2017/18:

¹³ <https://blogs.worldbank.org/governance/what-rwanda-can-teach-us-about-effective-public-procurement-reform-using-maps>

86,6 % auf 2020/21: 91 %) gespiegelt. Die Zahl der Prüfungsberichte stieg ebenfalls signifikant von 178 in 2017/18 auf 238 in 2020/21.

Zusätzlich zu der Erfüllung des Indikators ist positiv anzumerken, dass die gut strukturierten und verständlichen Berichte des OAG zeitnah und leicht zugänglich veröffentlicht werden. In einer umfassenden Anhörung im Parlament erhalten die Abgeordneten die Möglichkeit, Rückfragen zu den Berichten des Rechnungshofes zu stellen. Ferner werden Pressekonferenzen und die Veröffentlichung einer Zusammenfassung des Berichts auf der Webseite bereitgestellt und durch Medien teilweise aktiv aufgegriffen.

Indikator 5: Auf Ebene der zentralstaatlichen Einheiten nutzen 96 % der 740 in Frage kommenden Institutionen IFMIS, auf Ebene der Gebietskörperschaften 100 % der insgesamt 5.855 relevanten Institutionen. Im Rahmen der Korbfinanzierung wurde der Ausbau des Finanzmanagement System „Integrated Financial Management Information System“ (IFMIS) mit Hardware und der Entwicklung von Software unterstützt. Die Finanzverwaltung ist inzwischen vollständig digitalisiert. Das System erlaubt nun den gesamten Budgetprozess und den Haushaltsvollzug von der Planung bis zur Umsetzung darzustellen und zu steuern. Es integriert die Buchhaltung und generiert die Berichterstattung. Darüber hinaus bestehen weitere Schnittstellen für die öffentliche Vergabe (e-Procurement), für die Steuererhebung (e-Tax), für Zahlungen über e-Banking vom „Treasury Single Account“ bei der Zentralbank und der Gehaltsabrechnung der öffentlichen Angestellten und Beamten über das Payroll-System.

Indikator 6: Das vereinfachte Buchhaltungssystem für untergeordnete Behörden (Subsidiary Entities Accounting System, SEAS) wurde 2017 abgeschafft, nachdem alle Institutionen an das integrierte Finanzmanagement-Informationssystem (IFMIS) angeschlossen waren. Zusätzlich hat MINECOFIN in Zusammenarbeit mit dem Bildungsministerium und Rwanda Information Society Authority (RISA) ein School Data Management System (SDMS) entwickelt, das die Primar- und Sekundarstufen auf allen Ebenen für akademische und finanzielle Verwaltungsangelegenheiten nutzen.

Indikator 7: Das angestrebte Ziel zunehmender Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs konnte nicht erreicht werden. Der Anteil der vollends und teilweise umgesetzten Empfehlungen bleibt konstant (2018/19: 64 %; 2020/21: 64 %). Darüber hinaus hat die Quote der vollständig umgesetzten Empfehlungen in den letzten drei Jahren nicht 50 % erreicht. Dies ist in erster Linie auf eine unzureichende Koordinierung zwischen OAG und den Titelverwaltern und der begrenzte Personalverfügbarkeit für das Monitoring zurückzuführen. Auffallend ist hier, dass staatliche Unternehmen und Boards über die Jahre mit durchschnittlich unter 30 % besonders schwach bei der Umsetzung der Empfehlungen abschneiden.

Bereits vor der Durchführung des Vorhabens wurden gender-spezifische Fragen in die Regierungsprogramme einbezogen. Eine gender-spezifische Haushaltsplanung wird seit 2008 umgesetzt (Gender-specific Budgeting), seitdem müssen alle Ministerien und Distrikte bei der Haushaltsaufstellung gesondert über gender-spezifische Ausgaben berichten. Im Rahmen des Vorhabens gab es keine Maßnahmen, die Genderwirkungspotentiale direkt adressiert haben. Allerdings unterstützte das Vorhaben indirekt die Umsetzung der „Rwanda Vision 2020“, die unter dem Titel „Gender Equality“ das Themenfeld prominent fördert. Da das Vorhaben zielgruppenfern konzipiert war, konnte es auch nur indirekt zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter und vulnerabler Gruppen beigetragen, indem die Umsetzung der Armutsstrategie befördert wurde.

Das Vorhaben hat zur Steigerung von Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Finanzverwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements auf allen staatlichen Ebenen beigetragen. Das integrierte Finanzmanagement System IFMIS trägt zu einer zügigen Umsetzung des Haushalts bei, die Transparenz von Mittelallokation und Mittelverwendung ist erhöht. Durch die Digitalisierung des Rechnungshofs und der Steuerbehörde ist die Effizienz der Institutionen gestiegen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Weiterentwicklung der Reform der öffentlichen Finanzen durch den regelmäßigen Geberdialog im Rahmen des Korbes gefördert wurde. Wichtig für den Erfolg des Vorhabens war die hohe Ownership seitens der Regierung bzw. des Beamtenapparats, der einem hohen Erfolgsdruck ausgesetzt war und ist. Die Einschätzung der Geber zum Inhalt der Strategie ist insgesamt positiv und es erscheint sicher, dass es auf dieser Basis zu einer weiteren Unterstützung der Bemühungen der Regierung durch die Geber kommt (Vgl. Nachhaltigkeit).

Qualität der Implementierung

Das Programmsekretariat SPIU bestand aus einem Programmkoordinator und weiteren Fachkräften, die für die übergreifende Koordination der komplexen Reform (inkl. Zusammenführung der Arbeits- und Beschaffungspläne, Vergaben und Berichte) zuständig waren. Die Fachkräfte zeichneten sich durch langjährige Erfahrung mit dem ruandischen PFM-Reformprozess aus. Allerdings waren die Kapazitäten angesichts des breiten Aufgabenspektrums, der Vielzahl an Schnittstellen sowie der Komplexität des PFM-Reformprogramms sehr knapp bemessen,

was zu Verzögerungen bei der Programmimplementierung besonders bei der Sequenzierung großer Ausschreibungen und umfassender Experteneinsätze führte. Darüber hinaus führten Divergenzen zwischen Gebern und Ministerium auf Grund von inhaltlich seitens der ruandischen Seite nicht umgesetzten Partnerforderungen zu Verzögerungen. Dazu kamen teilweise Abstimmungsprobleme innerhalb der Gebergemeinschaft, die im Ergebnis zu Verzögerungen bei der Erstellung der Arbeitspläne, der Beschaffungslisten und des jährlichen Budgets führten.

Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

In Hinblick auf die sechs Qualitätsmerkmale lassen sich Auswirkungen auf Grund des zielgruppenfernen Charakters der Vorhabens nur schwer direkt messen. Das gilt insbesondere für die Auswirkungen auf Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion. Dagegen waren Beiträge zu Korruptionsbekämpfung und Armutsreduzierung explizite Teile des Vorhabens und somit intendiert (Vgl. Impact). Das gilt ebenso für die Förderung der Digitalisierung, die von der Regierung stark vorangetrieben wird und u.a. in Ausbau und Nutzung des Systems IFMIS zum Ausdruck kommt. Nicht-intendierten Wirkungen konnten nicht festgestellt werden. Weitere Beiträge zu übergeordneten nicht-intendierten positiven oder negativen entwicklungspolitischen Veränderungen auf sozialer, ökonomischer oder ökologischer Ebene sind nicht bekannt.

Zusammenfassung der Benotung:

Die Effektivität wird als eingeschränkt erfolgreich eingestuft, da sich ein positiver Trend abzeichnet. Zwar wurden nur drei von sechs Indikatoren erfüllt, das Nicht-Erreichen der Ziele der mittelfristigen Finanzplanung im letzten betrachteten Jahr war aber externen, kaum zu beeinflussenden Faktoren geschuldet. Die Zunahme der Prüfkativitäten des Rechnungshofs lässt mittelfristig Reduzierung von Korruption und Mittelfehlverwendung erwarten. Die Umsetzung und Nutzung des Systems IFMIS kann als bemerkenswert eingestuft werden.

Effektivität: 3

Effizienz

Produktionseffizienz

Eine einzelwirtschaftliche Betrachtung ist auf Grund der Korbfinanzierung des Vorhabens nicht möglich. Auf Ebene der Finanzverwaltung erzielte das Vorhaben positive Effekte, die im Folgenden beschrieben werden: Eine effektive Steuerverwaltung erhöht die öffentlichen Einnahmen, wodurch sich Handlungsspielräume in der Mittelallokation erweitern. Gleichzeitig werden Transaktionskosten für Steuerzahler und innerhalb der Steuerverwaltung reduziert. Verbesserungen in der Haushaltsplanung sowie im Haushaltsmanagement führen zu einer effektiveren und verlässlichen Mittelallokation sowie effizienteren Prozessen. Durch ein gestärktes System öffentlicher Beschaffung sowie Sicherstellung von Wettbewerb können Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen bei öffentlichen Vergaben erreicht werden. Eine effektive interne und externe Finanzkontrolle trägt schließlich dazu bei, die Transparenz zu steigern. Erhöhte Transparenz über politische Entscheidungsprozesse schafft zudem eine bessere Grundlage für Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Eine approximative Quantifizierung dieser Effekte findet sich unter Effektivität.

Dem gegenüber stehen Kosten für die Aktivitäten zur Korbfinanzierung in Höhe von 27,6 Mio. USD, verteilt auf die sieben Reformprogramme der Sektorstrategie SSP. Auf Grund der Natur der Korbfinanzierung kann der deutsche Anteil daran in Höhe von insgesamt 7,5 Mio. EUR nicht detailliert für die einzelnen Programme dargestellt werden. Inwiefern die Inputs im Verhältnis zu den erbrachten Output sparsam eingesetzt worden sind, lässt sich nur indirekt bewerten. Die Auftragsvergaben erfolgten nach dem nationalen Beschaffungswesen, dessen rechtlicher, struktureller und prozeduraler Rahmen im Allgemeinen internationalen Anforderungen entspricht, indem es einen fairen, offenen und transparenten Bieterwettbewerb avisiert. Dabei gab es jedoch Versuche, die in der Rahmenvereinbarung (Memorandum of Understanding, MoU) festgelegte Plausibilitätsprüfung der Ausschreibungsunterlagen für Consultingdienstleistungen bzw. Vertragserweiterungen über 200.000 USD zu umgehen. In Einzelfällen wurde der Beschaffungsbedarf in mehrere Verträge aufgesplittet oder die Kostenschätzung bewusst niedrig gehalten, um somit die Überschreitung des Schwellenwertes zu umgehen und folglich den Gebern keine Einsicht in die Terms of References gewähren zu müssen. Die zweifelhaften Kostenschätzungen wurden nach anfänglicher Genehmigung des Arbeitsplanes durch die Geber nach oben korrigiert., was vermuten lässt, dass es sich hierbei um eine Vorgehensweise handelte, um die direkte Mitsprache der Geber zu umgehen.

Dazu gehören neben dem Audit der Beschaffungen auch die Bereitstellung von Referenzpreisen für Ausschreibungen unterschiedlicher Güter und Dienstleistungen. Darüber hinaus gab es im Rahmen der technischen Arbeitsgruppen und im Review Prozess Gelegenheit für die Geber die Mittelverausgabung zu kontrollieren.

Mittelzuwendung USD					
Programm	Budget 2015/16	Budget 2016/17	Budget 2017/18	Gesamt	% von Gesamt
Programm 1: Ökonomisches Planen und Budgetieren	\$ 235.814	\$ 720.000	\$ 1.004.200	\$ 1.960.014	7%
Programm 2: Ressourcen- Mobilisierung	\$ 2.084.835	\$ 1.762.003	\$ 1.431.000	\$ 5.277.838	19%
Programm 3: Budget Durchführung, interne Kontrolle, Buchhaltung und Berichterstattung	\$ 1.401.114	\$ 2.444.057	\$ 6.538.100	\$ 10.383.271	38%
Programm 4: Externe Aufsicht und Rechenschaftspflicht	\$ 422.183	\$ 317.398	\$ 1.936.000	\$ 2.675.581	10%
Programm 5: Elektronische Leistungserbringung und IFMIS	\$ 994.574	\$ 966.574	\$ 1.403.200	\$ 3.364.348	12%
Programm 6: Fiskale Dezentralisierung	\$ 544.399	\$ 601.454	\$ 500.900	\$ 1.646.753	6%
Programm 7: PFM Sektor, Koordination und Management	\$ 664.073	\$ 1.009.636	\$ 556.200	\$ 2.229.909	8%
Insgesamt	\$ 6.346.992	\$ 7.821.122	\$ 13.369.600	\$ 27.537.714	100%

Auf Grund der Divergenzen zwischen MINECOFIN und den Gebern einerseits und innerhalb der Gebergemeinschaft andererseits wurden Outputs teilweise mit Verzögerung geliefert. Geberintern ergaben sich die Divergenzen insbesondere auch durch die Vorfälle rund um die ursprünglich mit einem Unterkorb bedachte Steuerbehörde RRA, die in einer Umwidmung der EZ-Mittel auf zwei weitere Institutionen endete und personelle Kapazitäten band. Im Ergebnis verließ DfID den Korb und setzte ein separates Vorhaben auf, was den Sinn und Zweck der harmonisierten Korbfinanzierung untergrub. Zwischen den Gebern und MINECOFIN gab es mehrere Gründe für die Divergenzen: Kritisch vermerkt wurde von Seiten der Geber die Nutzung der Korbfinanzierung über IT-Investitionen hinaus für Personalkosten. Auch wenn es sich dabei um Personalkosten, die direkt mit der Investition verbunden waren handelte, widersprach dieses Vorgehen den festgelegten Finanzierungsmöglichkeiten. Seitens MINECOFIN und den einzelnen Institutionen wiederum wurde dabei insbesondere auch die Unterscheidung zwischen nationalen und internationalen Fachkräften kontrovers diskutiert. Letztere durften als Beratungsleistung eingekauft werden, während nationale und ähnlich qualifizierte Arbeitskräfte jedoch unter die genannte Sperrung der Finanzierung von Personalkosten fielen und somit nicht direkt unter Vertrag genommen werden durften. Zudem war die Absorption der durch den Korb bereitgestellten Mittel zeitweise deutlich unter dem Plan.

Allokationseffizienz

Der Korb wurde eingerichtet, um einen harmonisierten Finanzierungsmechanismus zur Umsetzung der Reformen im Bereich der öffentlichen Finanzen zur Verfügung zu stellen und Direktfinanzierungen gesteuert von den Präferenzen einzelner Geber zu verringern. Darüber hinaus konnten so die tatsächlichen Kosten der Reformagenda im Haushalt abgebildet werden, was bei Direktfinanzierungen und einzelnen Projekten meist nicht der Fall ist. Des Weiteren konnten so alle Aspekte des Reformprogramms bedient werden. Durch den harmonisierten Ansatz konnten die Transaktionskosten für die Partner reduziert werden. Die Abstimmung über Inhalte und Sequenzierung der Reformen wurde durch den Ansatz erleichtert, da Abstimmungen nicht mehr über die einzelnen Geber in individuellen Sitzungen laufen mussten. Eine alternative, kostenschonendere Erreichung der erzielten Wirkungen wäre angesichts dieser harmonisierten Herangehensweise unwahrscheinlich.

Zusammenfassung der Benotung:

Die Effizienz wird als eingeschränkt erfolgreich eingestuft. Während die Allokations-Effizienz auf Grund des harmonisierten Finanzierungsmechanismus als gut eingestuft werden kann, traten Herausforderungen bei der Produktionseffizienz auf. Diese ergaben sich insbesondere in der Abstimmung aller Partnerinstitutionen innerhalb des Korbes, was zu Verzögerungen geführt hat, jedoch nicht in einem Maße, welches die Effizienz umfassend negativ beeinflusst hat.

Effizienz: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung

Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen

Das der Evaluierung zu Grunde gelegte Ziel war die verbesserte Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie die Bereitstellung Infrastruktur und stärkere Einbindung der Bevölkerung aller 30 Distrikte in Planungs- und Entscheidungsprozesse. Die Erreichung des Ziels auf Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP	Zielwert	Ist-Wert bei EPE
Steuerquote bezogen auf BIP.	14,7 % (2013/14)	16,0 %	Erfüllt: 16,1 %. ¹⁴
Transparenz der öffentlichen Finanzverwaltung (Open Budget Index).	36 (2015)	>40	Erfüllt: Transparency: 45/100. ¹⁵ Public Participation: 15/100. Budget Oversight: 65/100.
Korruption (Transparency International Corruption Perception Index).	Rang: 54/180 Wert: 49 (Jahr 2014)	<50 (Rang) >50 (Wert)	Teilweise erfüllt: Rang: 52 (2021). ¹⁶ Wert: 53 (2021).

Indikator 1: Seit dem Finanzjahr 2017/18 stiegen die Steuereinnahmen nominal und real, relativ zum BIP blieben sie auch trotz Steuerausfällen und gewährten Steuernachlässen sowie Stundungen im Zusammenhang mit der Covid-19 Endemie konstant. Das Mehrwertsteueraufkommen wuchs jährlich durchschnittlich um 8 % (2018-2021). Verbesserungen im Bereich des Zugriffs auf Informationen zu Steuerpflicht und Steuerschulden und der Einsatz von Risikomanagement-Tools erhöhten die Compliance bei Zahlungen in allen Steuerbereichen.

Steueraufkommen Jahresberichte RRA					
Fiskal Jahr	Steueraufkommen in Mrd. RWF	Nominales Wachstum des Steueraufkommens	Inflation	Reales Wachstum des Steueraufkommens	Steuern/ BIP
2020/21	1.580	9,4%	4,2%	5,2%	16,1%
2019/20	1.495	6,8%	6,1%	0,7%	15,9%
2018/19	1.340	13,4%	0,8%	12,6%	16,1%
2017/18	1.234	13,5%	2,3%	11,2%	15,6%

Indikator 2: Hinsichtlich der Transparenz der öffentlichen Finanzverwaltung werden Daten der International Budget Partnership herangezogen, die die online Verfügbarkeit, zeitnahe Veröffentlichung und Vollständigkeit zentraler Budgetdokumente bewertet. Die Bewertung dieses Kriteriums hat sich seit 2010 kontinuierlich verbessert von 11/100 im Jahr 2010 auf 45/100 im Jahr 2021. Ruanda nimmt auf der Gesamtbewertung den Rang 66 von 120 Ländern ein und entspricht mit 45/100 Punkten dem globalen Durchschnitt. Allerdings werden alle Werte

¹⁴ Daten der RRA (<https://www.rra.gov.rw>).

¹⁵ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/rwanda>

¹⁶ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/rwa>

unter 61/100 als „unzureichend“ benotet. Das Kriteriums der öffentlichen Beteiligung („Public Participation“) wurde mit 15/100 bewertet, was zwar ebenfalls als „unzureichend“ bewertet wird aber leicht über dem globalen Durchschnitt (14/100) liegt. Hinsichtlich des Kriteriums „Budget Oversight“, welche die Rollen des Parlaments und der obersten Kontrollbehörde (hier OAG) bewerten, erreicht Ruanda Werte von 61/100 für die parlamentarische Kontrolle und 72/100 für die oberste Kontrollbehörde. Beide Ergebnisse werden durch das Institut als „ausreichend“ bewertet.

Indikator 3: Die absolute Bewertung der Korruption durch *Transparency International* hat sich für Ruanda nur geringfügig geändert, der Wert oszilliert um 50, was generell als ausreichend und im afrikanischen Kontext als akzeptabel gelten kann. Die Punktzahl eines Landes ist das wahrgenommene Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor auf einer Skala von 0 bis 100, wobei 0 für sehr korrupt und 100 für transparent steht. Die relative Bewertung in Form des Rangs im Vergleich zu anderen Ländern ist ebenfalls konstant geblieben.

Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

Das öffentliche Finanzwesen ist eine zentrale Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit eines Landes und spielt damit auch eine übergeordnete Rolle für die als Ziel des Vorhabens formulierte Verbesserung der Lebensbedingungen (s. Relevanz). Dadurch wird jedoch auch die Messung des direkten Beitrages des Vorhabens auf relevante Entwicklungen, die im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge liegen, erschwert. Die Erreichung von zentralen Outcome-Indikatoren und die erfolgreiche Erhöhung der Steuerquote (Indikator 1) legen nahe, dass bei angemessener Verwendung dadurch auch eine verbesserte Daseinsvorsorge gewährleistet werden kann. Im Folgenden werden die Entwicklungen zentraler Indikatoren menschlicher Entwicklung als Approximation für diesen Beitrag näher beleuchtet. Auch im Hinblick auf das Ziel der verbesserten Einbindung der Bevölkerung in Entscheidungs- und Planungsprozesse ist ein konkreter Beitrag kaum zu quantifizieren.

Entsprechend der Wirkungskette (s. Relevanz) ist der FZ-Beitrag über das zentrale Finanzierungsinstrument des öffentlichen Finanzwesens zu den beobachteten Verbesserungen in Transparenz (Indikator 2) jedoch plausibel.

Seit 2005 hat Ruanda erhebliche Fortschritte bei der Verringerung der Armut erzielt. Legt man die internationale Armutsgrenze von 1,90 US-Dollar (2011 PPP) zugrunde, sank die Armutsquote von 68,3 % im Zeitraum 2005-2006 auf 56,5 % im Zeitraum 2016-17. Ein noch stärkerer Rückgang der Armut ist auf der Grundlage der offiziellen nationalen Armutsgrenze zu beobachten, von 56,7 % im Zeitraum 2005-2006 auf 38,2 % im Zeitraum 2016-17.¹⁷

Signifikante Fortschritte sind ebenfalls im Bildungsbereich erzielt worden, seit 2016 liegt die Netto-Einschulungsrate über 92%.¹⁸ Dabei ist allerdings anzumerken, dass nur 67% der Kinder den Primarabschluss erlangen und die Einschulungsrate leicht unter dem Sub-Sahara-Afrika Durchschnitt liegt, wohl aber höher als der Durchschnitt in der East Africa Community.¹⁹ Der Anteil des Budgets für den Bildungssektor am Gesamthaushalt lag in Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 11,7 %.²⁰ Ruandas HDI-Wert für 2019 liegt bei 0,543 - damit fällt das Land in die niedrigste Kategorie und liegt auf Platz 160 von 189 Ländern. Bemerkenswert ist, dass zwischen 1990 und 2019 der HDI-Wert Ruandas von 0,248 auf 0,543 stieg, was einem Anstieg von 119 % entspricht.²¹ Die öffentlichen Gesundheitsausgaben pro Kopf (in USD PPP) sind seit dem Jahr 2000 kontinuierlich gestiegen (von 5,44 in 2006 auf 20,53 in 2020).²² Die Müttersterblichkeit ging im Zeitraum 2010 bis 2017 von 373/100.000 Geburten auf 248 zurück.²³ Die Impfquote bei Kindern zwischen 12-23 Monaten gegen Masern liegt bei 94 %, die Lebenserwartung stieg von 63 Jahren in 2010 auf 69 Jahre in 2020. Auszehrungen (Wasting) bei Kindern unter fünf Jahren ging von 3,4 % 2010 auf 0,9 % 2020 zurück. Die technologische Infrastruktur hat sich signifikant verbessert, inzwischen haben 46,6 % der Bevölkerung Zugang zu Stromversorgung (im Vergleich 2010 9,7 %), einen Mobiltelefon-Anschluss haben 88 % der Bevölkerung (vs. 35 % in 2010), das Internet nutzen 2020 27 %, während es 2010 nur 7 % waren.²⁴

¹⁷ Alle Daten World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org/>). Keine aktuelleren Zeiträume verfügbar.

¹⁸ <http://uis.unesco.org/en/country/rw>

¹⁹ <https://www.unicef.org/esa/media/10121/file/UNICEF-Rwanda-2021-2022-National-Budget-Brief.pdf>

²⁰ <https://www.unicef.org/esa/media/10126/file/UNICEF-Rwanda-2021-2022-Education-Budget-Brief.pdf>

²¹ [Rwanda - Human Development Index - HDI 2019 | countryeconomy.com](https://countryeconomy.com/Rwanda-Human-Development-Index-HDI-2019)

²² <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.GHED.GD.ZS?locations=RW>

²³ <https://www.macrotrends.net/countries/RWA/rwanda/maternal-mortality-rate>

²⁴ <https://data.worldbank.org/country/rwanda?view=chart>

Beitrag zu übergeordneter (nicht-intendierter) developmentspolitischer Veränderungen

Im Rahmen der Evaluierung konnten nicht-intendierten Veränderungen weder im negativen noch im positiven Sinn festgestellt werden. Dass die unter Relevanz beschriebenen politisch motivierten Korruptionsvorwürfe direkt auf das Vorhaben zurück gehen, erscheint unwahrscheinlich. Die Steuerbehörde spielte unabhängig von der Korbfinanzierung schon eine zentrale Rolle, zudem ereignete sich der Fall gleich zu Beginn des Vorhabens. Von einer weiteren Unterstützung der Behörde durch FZ-Mittel wurde durch die Umwidmung der Mittel auf andere Institutionen des PFM-Sektors als direkte Reaktion darauf abgesehen.

Zusammenfassung der Benotung:

Die der EPE zu Grunde gelegten Indikatoren wurden überwiegend erreicht, zudem sind Fortschritte in der öffentlichen Daseinsvorsorge und damit Verbesserungen der Lebensbedingungen über die letzten Jahrzehnte ersichtlich. Übergeordnete Indikatoren in Hinblick auf das öffentliche Finanzwesen weisen zudem auch positive Trends auf, die gesamte Korbfinanzierung hatte darauf einen direkten Einfluss. Vor dem Hintergrund der jüngeren Geschichte des Landes ist diese Entwicklung beachtlich. Die übergeordneten developmentspolitischen Wirkung wird als erfolgreich eingestuft.

Übergeordnete developmentpolitische Wirkungen: 2

Nachhaltigkeit

Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Die ruandische Regierung hält auch heute weiterhin am Reformprozess im öffentlichen Finanzwesen fest. Das Reformprogramm PFM SSP 2018-2024 knüpft direkt an das Vorläuferprogramm an. Die Vision 2050²⁵ und die National Strategy for Transformation (NST-1), auf die das PFM Programm direkt einzahlt, geben als Ziele das Erreichen des Status eines middle-income Landes bis 2035 und den Status eines high-income Landes bis 2050 vor. Die Vorgaben der Transformationsagenda sind hoch ambitioniert. Ein zentraler Erfolgsfaktor ist das hohe Ownership der Regierung am Reformprozess und das Engagement der mit der Umsetzung der Agenda betrauten Verwaltung. Es ist davon auszugehen, dass sowohl die Ownership als auch das Engagement der Administration fortbestehen wird. Gleichzeitig ist festzustellen, dass sich in Ruanda eine Umsetzungskultur etabliert hat, die auch über das Vorhaben hinaus weiter wirken wird.

Für die Erreichung dieser ambitionierten Ziele ist eine ausreichende personelle Ausstattung der im Bereich der öffentlichen Finanzen agierenden Institutionen unabdinglich. Zum Zeitpunkt der Evaluierung haben sich die Kapazitätsengpässe des Programmsekretariats SPIU, welches auch in Zukunft die zentrale koordinierende Einheit sein wird, verbessert. Gleichzeitig sind die Kapazitäten bei den Institutionen wie Rechnungshof und Steuerbehörde knapp, was sich voraussichtlich auch in näherer Zukunft nicht ändern wird und die zügige Umsetzung der geplanten Reformen erschwert. Das konnte bisher auch nicht durch die Schaffung des Wirtschaftsprüfungsinstituts (ICPAR), welches auch durch den Korb unterstützt wurde und entsprechende Personen ausbildet, abgefangen werden. Der Privatsektor bietet weiterhin attraktivere Gehälter, so dass qualifizierte Mitarbeitende abwandern bzw. erst gar nicht im öffentlichen Sektor arbeiten.

Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

Die Maßnahme hat Partner und Träger institutionell und hinsichtlich der personellen Kapazitäten des Ministeriums, des Rechnungshof, der Steuerbehörde und weiteren Institutionen gestärkt. Die Digitalisierung und die Automatisierung von Verwaltungsprozessen, ohnehin schon von hoher Priorität für Regierung und Administration, konnten weiter vorangebracht werden. Die Mitarbeiter sind in der Lage komplexe Prozesse anzuschließen und zu steuern. Die Weiterentwicklung und Nutzung des Finanzmanagement Systems IFMIS durch die ruandischen Behörden ist hier ein gutes Beispiel. Zwar bleibt die mangelnde Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft eine Herausforderung, auf absehbare Zeit dürfte sich die Situation aber auch durch die steigende Anzahl an Absolventen des ICPARs verbessern.

²⁵https://www.minecofin.gov.rw/reports?tx_filelist_filelist%5Baction%5D=list&tx_filelist_filelist%5Bcontroller%5D=File&tx_filelist_filelist%5Bpath%5D=%2Fuser_upload%2Fminecofin%2Fpublications%2FSTRATEGIES%2Fvision_2050%2F&cHash=52a2a35dd9c6bb98dee90f7f3f370b55

Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit

Interne Risiken für die Kontinuität der Reformen erscheinen auf Grund der zentralen Rolle, die dem öffentlichen Finanzwesen in Ruanda beigemessen werden gegenwärtig gering. Personalengpässe betreffen mehr die Geschwindigkeit, mit der die Reformen umgesetzt werden, als die Grundsatzfrage, ob das öffentliche Finanzwesen weiter reformiert werden soll und somit bereits erreichte Wirkungen weiter verstetigt werden. Die Geschwindigkeit hängt auch von der Verfügbarkeit weiterer Gelder internationaler Partner ab, da Ruandas Haushalt in hohem Maße von diesen Zahlungen getragen wird. Zwar hatten DfID (FCDO) und EU die Korbfinanzierung verlassen, für eine Folgephase konnte jedoch die belgische Kooperation ENABEL gewonnen werden. Gespräche im Rahmen der Evaluierung ergaben zudem, dass aktuell eine erneute Kooperation der (ehemaligen) Geber wieder in Betracht gezogen wird. Da sich über den Korb hinaus auch die Weltbank in dem Bereich engagiert, erscheint eine Einschränkung bereits erreichter Fortschritte unwahrscheinlich.

Externe Risiken bestehen insbesondere für die übergeordneten Wirkungen im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensbedingungen. Die aktuellen globalen Verwerfungen inkl. Inflation und Verfügbarkeit von Rohstoffen und Nahrungsmittel beeinflussen die wirtschaftliche Entwicklung des Lands. Der weitere Erfolg der ruandischen Reformagenda NST wird zudem stark davon abhängen, inwieweit das Wachstum breitenwirksam sein kann und damit auch der ländlichen Raum profitiert.

Zusammenfassung der Benotung:

Die ruandische Regierung zeigt mit der Fortschreibung der Reformagenda im Bereich der öffentlichen Finanzen ebenso wie mit den ehrgeizigen Zielen der Transformationsagenda und der Vision 2050 den Willen Erreichtes weiter auszubauen und zu konsolidieren. Dabei ist die Verwaltung in der Lage und auch Willens die Agenda weiter voranzubringen. Herausforderungen bestehen hinsichtlich der Personalengpässen, die jedoch nur die Geschwindigkeit weiterer Reformen beeinflussen. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens als erfolgreich.

Nachhaltigkeit: 2

Gesamtbewertung: 2

Das Vorhaben zielte auf eine Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung auf allen staatlichen Ebenen als Unterstützung der Entwicklungsstrategien (EDRS 2 2013/14-2017/18) und konnte dies in Zusammenarbeit mit den Partnern vor Ort und anderen Gebern erreichen. Dabei entsprachen die Ziele den Vorgaben des Partners und die Umsetzungsmodalität der Korbfinanzierung ermöglichte eine enge Abstimmung zwischen Gebern und Regierung, womit die Transaktionskosten reduziert wurden. Staatliche Strukturen und deren Kapazitäten konnten dahingehend gestärkt werden, dass staatliche Leistungen effektiver und effizienter im Sinne von Good Financial Governance erbracht werden können. Die mit Unterstützung des Vorhabens entwickelten Strukturen, Modalitäten und Instrumente werden auch weiter über das Ende der Maßnahme genutzt und dienen als Grundlage weiterer Reformen. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir das Vorhaben insgesamt als erfolgreich.

Bemerkenswert sind insbesondere die Erfolge der ruandischen Verwaltung in der Entwicklung, der Nutzung und dem Ausbau der digitalen Anwendungen des Finanzmanagement Systems IFMIS und des Systems des e-Procurement. Beide Anwendungen sind auch über den regionalen Kontext hinaus beispielhaft.

Beiträge zur Agenda 2030

Universaler Geltungsanspruch, gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftslegung

Das übergeordnete Ziel der PFM-Reformstrategie ist die Gewährleistung einer effizienten, effektiven und rechenschaftspflichtigen Nutzung der öffentlichen Ressourcen als Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung und die Reduktion der Armut durch eine verbesserte Bereitstellung von Dienstleistungen. Erreicht wird dies durch die Modernisierung der Infrastruktur, des Rechtsrahmens, der Politik und der Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung Ruandas auf zentraler und lokaler Regierungsebene. Damit soll sichergestellt werden, dass die ruandische Regierung insgesamt in der Lage ist, die eigenen Haushaltsmittel zu verwalten und regelmäßig darüber Bericht zu erstatten und Rechenschaft abzulegen.

Das Vorhaben nutzte zur Umsetzung die nationalen Systeme, die öffentliche Vergabe erfolgte nach den nationalen Vorgaben und nutzte deren System, die Kontrolle wurde vom ruandischen Rechnungshof wahrgenommen. Die Umsetzung des Vorhabens erfolgte über eine Gemeinschaftsfinanzierung mit anderen Gebern und Entwicklungspartnern. Basis war eine harmonisierte Matrix von Maßnahmen, Zielen und Indikatoren.

Zusammenspiel ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung

Die Aufgabe des PFM-Sektors besteht darin, eine effiziente, effektive und rechenschaftspflichtige Nutzung öffentlicher Ressourcen als Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beseitigung der Armut durch eine verbesserte Bereitstellung von Dienstleistungen zu ermöglichen. In diesem Sinne ist das öffentliche Finanzwesen ein Querschnittsthema und zentrale Voraussetzung dafür, dass SDG inkl. ihrer Ziele in ökonomischer, ökologischer und sozialer Dimension erreicht werden können. In der Umsetzung des Vorhabens gab es keine nennenswerten (nicht-) intendierten Wechselwirkungen in diesen Dimensionen.

Inklusivität/ Niemanden zurücklassen

Das Vorhaben unterstütze über die Wirkungskette einer Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung die Umsetzung der Armutsstrategie, welche einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung stipuliert. Diese Strategie zielt insbesondere auf die Reduzierung des Anteils der in absoluter Armut lebenden Bevölkerung ab, entsprechend unterstützt das Vorhaben indirekt die Bemühungen, benachteiligte Gruppen zu beteiligen. Eine direkte Wirkung auf positive oder negative Veränderung besonders benachteiligter Gruppen entsprechend der Normen und Standards zur Beteiligung derer ist auf Grund des Querschnittscharakters und der zielgruppenferne des öffentlichen Finanzwesens jedoch nicht zu bemessen.

Projektspezifische Stärken und Schwächen sowie projektübergreifende Schlussfolgerungen und Lessons Learned

Zu den Stärken und Schwächen des Vorhabens zählen insbesondere:

- Die Harmonisierung von Planung, Monitoring und Kontrolle der Maßnahmen mit Regierung, Verwaltung und anderen Gebern.
- Die Entwicklung der digitalen Anwendungen im Bereich der Verwaltung, insbesondere das Integrated Financial Management Information System (IFMIS) und e-Procurement (öffentliche Vergabe).
- Die Schwierige und langwierige Abstimmungsprozesse zwischen Geberinstitutionen und Partnern innerhalb der Korbfinanzierung.

Schlussfolgerungen und Lessons Learned:

- Die hinreichend bekannten Vorteile einer Gemeinschaftsfinanzierung wie Partnerorientierung, Harmonisierung, Reduzierung von Transaktionskosten wurden bestätigt, ebenso wie Bedeutung der Grundvoraussetzung von Ownership und Commitment. Gleichzeitig zeigte sich auch, dass die Konsensfindung auch im Bereich der Reform öffentlicher Finanzen eine Herausforderung sein kann, insbesondere bei unterschiedlichen Geberinteressen. Eine kontinuierliche Abstimmung unabhängig der jeweiligen Verantwortlichen in den Institutionen ist eine Grundvoraussetzung dafür, schwierige Themen mit den lokalen Partnern mit einer Stimme zu diskutieren. Eine holistische Betrachtung aller relevanten Institutionen des öffentlichen Finanzsektors ist zentral für eine nachhaltige Umsetzung der Reformen. So kann mittelfristig die Schaffung eines Wirtschaftsprüferinstituts dazu führen, dass der steigenden Bedarf an ausgebildeten Fachkräften teilweise abgedeckt wird und Engpässe somit begrenzt werden können.
- Die Schaffung von Unterkörben in einer harmonisierten Korbfinanzierung muss wohl überlegt sein. Auch wenn inhaltliche Gründe wie eine Abschirmung von Mitteln von politischen Einflüssen für zentrale Institutionen sinnvoll sein können, sollte dieser Schritt insbesondere bei Korbfinanzierung mehrerer Geber gut abgestimmt sein. Ansonsten können unterschiedliche Interessen zu Unstimmigkeiten zwischen den Gebern und Extremfall zur Schwächung des Korbes führen.

Evaluierungsansatz und Methoden

Methodik der Ex-post-Evaluierung

Die Ex-post-Evaluierung folgt der Methodik eines Rapid Appraisal, d.h. einer datengestützten, qualitativen Kontributionsanalyse und stellt ein Expertenurteil dar. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Dies umschließt – wenn möglich – auch die Nutzung digitaler Datenquellen und den Einsatz moderner Techniken (z.B. Satellitendaten, Online-Befragungen, Geocodierung). Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation).

Dokumente:

Interne Projektdokumente, sekundäre Fachliteratur, Strategiepapiere, Kontext-, Landes-, & Sektoranalysen, vergleichbare Evaluierungen und Medienberichte.

Datenquellen und Analysetools:

Datenbanken, Datensammlung vor Ort und Monitoringdaten des Partners.

Interviewpartner:

Projekträger, bedachte Institutionen, internes Projektmanagement, NGOs und andere Geber.

Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wird hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung.

Die Methode bietet für Projektevaluierungen ein – im Durchschnitt - ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem sich Erkenntnisgewinn und Evaluierungsaufwand die Waage halten, und über alle Projektevaluierungen hinweg eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Vorhaben der FZ erlaubt. Die einzelne Ex-post-Evaluierung kann daher nicht den Erfordernissen einer wissenschaftlichen Begutachtung im Sinne einer eindeutigen Kausalanalyse Rechnung tragen.

Methodik der Erfolgsbewertung

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird mit Ausnahme des Nachhaltigkeitskriteriums eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

- Stufe 1** sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
- Stufe 2** erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
- Stufe 3** eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
- Stufe 4** eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
- Stufe 5** überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen **Ergebnisse deutlich**
- Stufe 6** **gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert**

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.

Impressum

Verantwortlich:

FZ E
Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank
FZ-Evaluierung@kfw.de

Kartografische Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die KfW übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis:

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Anlage Risikoanalyse

Anlage Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Anlage Evaluierungsfragen entlang der OECD DAC-Kriterien/ Ex-post-Evaluierungsmatrix

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Projektziel auf Outcome-Ebene		Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)			
Bei Projektprüfung: Die Verbesserung (nachhaltige Steigerung von Qualität und Leistungsfähigkeit) des öffentlichen Finanzmanagements auf allen staatlichen Ebenen		Zu beiden Zeitpunkten sinnvoll mit der Einschränkung, dass keine dezentralen staatlichen Ebenen (durch den FZ-Beitrag) direkt finanziert wurden und auch nicht werden sollten.			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert): -					
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP	Status PP (2014/15)	Status AK (2017/18)	Optional: Status EPE (Jahr)
Abweichungen zwischen mittelfristiger Haushaltsplanung und jährlicher Allokationen	Indikator ist angemessen, zielt er doch auf die Qualität der Haushaltsplanung ab. Allerdings kann es auch bei qualitativ guter Planung zu größeren Abweichung aufgrund nicht vorhersehbarer Ereignisse, Politik Anpassung etc. kommen.	<10%	23%	17%	s. Teil 1.
Anteil der Ministerien, Departements und Agenturen, die die einen uneingeschränkten Audit/Bestätigungsvermerk erhalten (%).	Der Indikator deckt nicht ab, ob auch nachgehalten und korrigiert wurden (s. Ergänzung unten).	>50%	9%	38%	s. Teil 1.
ÄNDERUNG: Anteil der Vergaben, die im Wettbewerb vergeben werden.	Angemessen. Noch besser wäre eine Unterscheidung hinsichtlich der Anzahl der Lose oder des gesamten Volumens der öffentlichen Vergaben (Differenzierung nach Anzahlung und Volumina). Diese Daten lagen nicht vor.	85%	75%	84,8%	s. Teil 1.
Anteil der vom Rechnungshof geprüften Haushaltsausgaben	Angemessen.	87%	75%	81%	s. Teil 1.
Anteil der öffentlichen Institutionen die IFMIS nutzen	Angemessen.	95%	-	91%	s. Teil 1.

Anteil der nachgeordneten öffentlichen Institutionen (Sektoren) die das vereinfachte Buchhaltungssystem nutzen	Angemessen.	-	0%	-	s. Teil 1.
NEU: Anteil der Empfehlungen des Rechnungshofes, die vollständig oder teilweise umgesetzt wurden (%).		EPE: >75%	69%	-	s. Teil 1.

Projektziel auf Impact-Ebene		Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)			
BEI PP: Die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur ist verbessert und die Bevölkerung in den 30 Distrikten Ruandas ist stärker an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt.		Ein gutes öffentliches Finanzmanagement ist eine (von mehreren) wichtigen Voraussetzungen für die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur – daher ist dieses Teilziel angemessen. Auf das zweite Teilziel des EZ-Programms „Stärkere Beteiligung der Bevölkerung in den 30 Distrikten Ruandas an Planungs- und Entscheidungsprozessen“ hat das Modul wenig direkten Einfluss, es wird jedoch aufgenommen da es dem EZ-Programmziel entspricht. Das Vorhaben zielt jedoch auf höherer Transparenz und Accountability des öffentlichen Finanzwesens ab und trägt damit indirekt auch zur Möglichkeit, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen, bei.			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert):					
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP	Status PP (2014/15)	Status AK (2017/18)	Status EPE (Jahr)
Steuerquote bezogen auf das BIP (implizit aus PV als einziges Impact-Ziel)	Angemessen, da es das Kernziel der PFM-Reformbestrebungen und des Economic Development and Poverty Reduction Plans widerspiegelt. Jedoch nicht ausreichend, um die verbesserte Dienstleistungserbringung zu messen. Deswegen Ergänzungen s. unten.	16%	14,7% (13/14)		s. Teil 1.

<p>NEU: OBI (Open Budget Score) Der Open Budget Score nimmt über den relevanten Projektzeitraum zu.</p>	<p>Spiegelt die Transparenz der öffentlichen Finanzdaten wider.</p>	<p>EPE: >40</p>	<p>36 (OBS 2015)</p>	<p>-</p>	<p>s. Teil 1.</p>
<p>NEU: Transparency International Der Corruption Perception Index verbessert sich im relevanten Projektzeitraum.</p>	<p>Spiegelt die wahrgenommene Korruption im öffentlichen Dienst – ein Ziel des Vorhabens – wider.</p>	<p>EPE: <50 (Rang) >50 (Wert)</p>	<p>Rang 54/180; Wert: 49 CPI 2015</p>	<p>-</p>	<p>s. Teil 1.</p>

Anlage Risikoanalyse

Risiko	Relevantes OECD-DAC Kriterium
Risiko guter Regierungsführung in Hinblick auf Good Financial Governance (ex-ante).	Effektivität
Treuhandrisiken der Korbfinanzierung in Hinblick auf die Mittelverwendung (ex-ante).	Effizienz
Risiken der Nachhaltigkeit in Hinblick auf Reformwillen (ex-ante).	Relevanz
Risiken der Implementierung in Hinblick auf Verzögerungen und Ausbau personeller Kapazitäten (ex-ante).	Effizienz
Risiko der Nachhaltigkeit in Hinblick auf die personelle Ausstattung angesichts der weiterhin großen Agenda im Sektor (ex-post).	Nachhaltigkeit

Anlage Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Programme und Teilkomponenten des PFM SSP

	Programme/Sub Programme	Primary Responsibility
P1	Economic Planning and Budgeting	Director National Budget Department
SP 1.1	National Development Planning	National development Planning & Research Unit
SP 1.2	Economic Policy Formulation	Macro Economic Policy Unit
SP 1.3	Public Investment Programming	Public Investment Technical Team
SP 1.4	Policy Based Budgeting	National Budget Department
P2	Resource Mobilisation	Government Chief Economist
SP 2.1	Tax Policy Formulation	Macro Economic Policy Unit
SP 2.2	Tax Administration	Rwanda Revenue Authority (RRA)
SP 2.3	External Resources	External Finance Unit (EFU)
P3	Budget Execution, Internal Control, Accounting & Reporting	Accountant General
SP 3.1	Budget Execution	National Budget Department
SP 3.2	Treasury Management	Treasury Management Unit
SP 3.3	Internal Audit	Office of Government Chief Internal Auditor
SP 3.4	Accounting & Reporting	Public Accounts Unit
SP 3.5	Public Procurement	Rwanda Public Procurement Authority
SP 3.6	Fiscal Risk Management of Public Enterprises	Government Portfolio Management Unit
P4	External Oversight and Accountability	Auditor General
SP 4.1	External Audit	Office of the Auditor General
SP 4.2	Legislative Oversight	Clerk to the Chamber of Deputies
P5	Electronic Service Delivery and IFMIS	Coordinator IFMIS
SP 5.1	Integrated Financial Management Information System	IFMIS Unit
SP 5.2	Integrated Personnel and Payroll System	Ministry of Public Service and Labour
P6	Fiscal Decentralisation	Coordinator Fiscal Decentralisation Unit
SP 6.1	Resource Mobilisation by Local Administrative Entities	Ministry of Local Government
SP 6.2	Facilitation of Fiscal Transfers	Fiscal Decentralisation Unit
SP 6.3	Strengthening PFM Systems and Capacity at Subsidiary Levels	Fiscal Decentralisation Unit
P7	Coordination of PFM Sector Activities	SPIU Coordinator
SP 7.1	PFM Co-ordination and Management	SPIU – PFM Manager
SP 7.2	Human Resources & Capacity Building in PFM Disciplines	SPIU – Training Specialist
SP 7.3	Monitoring and Evaluation	SPIU – M&E Specialist

Anlage Evaluierungsfragen entlang der OECD-DAC-Kriterien/ Ex-post Evaluierungsmatrix

Relevanz

Evalierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			2	o	-
Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länderspezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	Passen die zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) gewählten Maßnahmen (Korb + 2 Unterkörbe bei RRA und OAG) in die SSP für PFM (sektorale Ziele) und in die Prioritäten des EDPRS (nationale übergeordnete Ziele). Entspricht die Ausgestaltung dem BMZ Sektorstrategiepapier „Good Financial Governance“ von 2014?	PFM SSP 2013/14 – 17/18 EDPRS I und II Good Financial Governance Konzept BMZ 2014 PEFA Reports			
Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.))?	-	Jeweilige Institutionen: https://rppa.gov.rw/index.php?id=188 https://www.rra.gov.rw/index.php?id=1 https://www.minecofin.gov.rw https://www.minecofin.gov.rw/1/spiu https://www.minecofin.gov.rw/mandate/projects/ifmis			
Bewertungsdimension: Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	o	-
Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	Zielgruppe ist hier die gesamte Bevölkerung Ruandas; konkreter bezieht sie sich auf die unterstützten Institutionen im PFM Rahmen.	PFM SSP 2013/14 – 17/18 EDPRS I und II			
Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter	-	Nicht relevant, Zielgruppe ist die gesamte Bevölkerung Ruandas, es handelt sich um			

<p>bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?</p>		<p>ein zielgruppen-fernes Vorhaben. Wirkungen für arme Teile der Bevölkerung sind erwartbar durch besser öffentliche Dienstleistungserbringung, aber nicht dezidiert so angelegt.</p>			
<p>Bewertungsdimension: Angemessenheit der Konzeption</p>			2	o	-
<p>War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?</p>	<p>Wurde der Aufbau personeller Kapazitäten ausreichend mitgedacht? Warum wurde erst in das laufende Reformprogramm eingezahlt (2016) und nicht schon von Anfang an (2013)?</p>	<p>PFM SSP 2013/14 – 17/18.</p>			
<p>Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?</p>	<p>Auf Impact-Ebene sollten Eigeneinnahmen erhöht werden – wurden Awareness-Kampagnen für die Bevölkerungen hinsichtlich Entrichtungen von Steuern mitgedacht?</p>	<p>PFM SSP 2013/14 – 17/18.</p>			
<p>Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome- und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>s. Teil 1.</p>	<p>PFM SSP 2013/14 – 17/18.</p>			
<p>Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?</p>	<p>-</p>	<p>PFM SSP 2013/14 – 17/18. EDPRS I und II.</p>			
<p>Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des</p>	<p>-</p>	<p>Projektvorschlag (PV), Abschlusskontrolle (AK) und Berichterstattung (BE).</p>			

EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)					
Bewertungsdimension: Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit			2	o	-
Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	-	BE			

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ):			2	o	s. Teil 1.
Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	Wie hängt das Vorhaben konkret mit GIZ-Programmen zusammen? Wie wurde das Good Financial Governance Konzept des BMZ beachtet?	Interviews KfW/GIZ, PV.			
Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	Wie haben Maßnahme der GIZ den Aufbau personelle Unterstützung/Kapazitäten der geförderten Institutionen bewirkt?	Interviews GIZ/MINECOFIN.			
Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die	-	Good Financial Governance Konzept BMZ.			

deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?					
Bewertungsdimension: Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ):			3	+	s. Teil 1.
Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?	-	PFM SSP 2013/14 – 17/18.			
Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?	Wie gut funktioniert die Abstimmung der Aktivitäten und deren Umsetzung zwischen den Mitgliedern der Korbfinanzierung, der Weltbank und den ruandischen Partnern? Wie oft tagt die TWG und das Koordinationsforum? Auf welcher Flughöhe sind diese Gremien unterwegs?		Interviews vor Ort.		
Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?	Was genau sind die bestehenden Systeme und Strukturen, die genutzt werden? Wurden die Unterkörbe von der dt. EZ gegründet oder bestanden sie bereits? Fand eine Abstimmung mit AFROSA und der CoST Initiativen statt?		Interviews vor Ort.		
Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?	Wie funktioniert das im Rahmen des Projektes etablierte Monitoringsystem, und wie wird es genutzt?		Interviews Geber/Partner.		

Effektivität

Evalierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Erreichung der (intendierten) Ziele			3	o	-
Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht (inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/Ziel	-	s. Hauptteil Effektivität.			
Bewertungsdimension: Beitrag zur Erreichung der Ziele:			3	o	-
Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? (Lern-/Hilfsfrage)	Wie kam es zu dem Umschichtung der Mittel in den beiden Unterkörpern?	Interviews mit allen Beteiligten.			
Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?	<p>IFMIS: Werden die IFMIS-Module: Planning, Budgeting, Payments, Receipts, Assets Mgmt, Accounting, Consolidation, Reporting and System Administration genutzt? Sind die Interfaces zu IFMIS wie e-Procurement, e-Tax, Payroll System and Central Bank's Core Banking funktionell und werden sie genutzt?</p> <p>OAG: Hat OAG IT und forensische Prüfungen durchgeführt?</p> <p>ICPAR: Werden die Abgänger des Instituts von der Privatwirtschaft abgenommen?</p> <p>RPPA: Wird e-procurement genutzt?</p> <p>RRA: Wird das Programm SAGE X3 genutzt und der Investment Plan umgesetzt?</p>	Interviews vor Ort/Reports der einzelnen Institutionen.			

Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?	-	Nicht relevant, da zielgruppenfern.			
Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?	Wie hätte eine Szenario ohne FZ-Finanzierung ausgesehen?	Interviews/Dokumente.			
Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	-	Nicht unmittelbar relevant da zielgruppenfern, s. Erreichung Ziele.			
Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?	-	Nicht unmittelbar relevant da zielgruppenfern, s. Erreichung Ziele.			
Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Wie sehen sich die Mitarbeiter der verschiedenen beteiligten Institutionen in der Lage, den Anforderungen der Reformformulierung und Umsetzung gerecht zu werden?	Interviews mit allen Beteiligten.			
Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Welche Faktoren waren der Umsetzung förderlich bzw. hinderlich?	Interviews mit allen Beteiligten.			
Bewertungsdimension: Qualität der Implementierung			3	0	-
Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme (z.B. Projektträger, Consultant,	-	Interviews mit PM, Partnern.			

Berücksichtigung von Ethnizität und Gender in entscheidungsfindenden Gremien) im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?					
Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?	Wodurch hat sich die teilweise eingeschränkte Kommunikation mit Partnern bedingt? Entspricht dies der Steuerungsfähigkeit? Welchen Herausforderungen musste sich die Kommunikation hinsichtlich der Steuerung durch den Partner stellen?	Interviews mit PM, Partnern.			
Bewertungsdimension: Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)			2	o	-
Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?	Auswirkungen auf Transparenz und Korruption als indirekte Wirkungen des Vorhabens?	Interviews vor Ort.			
Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?	-	Interviews vor Ort.			
Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	Spiegelt die Umschichtung der Mittel in den Unterkörben eine Anpassung an aufkommende Risiken wider?	Interviews vor Ort.			

Effizienz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Produktionseffizienz			3	+	s. Teil 1.
Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.	Welchen Anteil der Kosten haben IT-Einkäufe ausgemacht, was wurde konkret beschafft?	Interviews vor Ort/Andere Evaluierungen.			
Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?	-	Nicht relevant, da Korbfinanzierung in das bestehende sektorale (alternativlose im Sinne von einzigem) Reformprogramm.			
Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?	Warum wurden die Mittel nicht komplett ausgeschöpft in den vorgesehenen Jahren, sondern teilweise weiter verschoben?	AK/BE.			
Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZ E spezifische Frage)	-	AK/BE.			
Bewertungsdimension: Allokationseffizienz			2	o	-
Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/Impact) erreicht werden können? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	-	Interviews mit allen Beteiligten.			

Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kostenschonender erzielt werden können?	-	Nicht relevant, da Korbfinanzierung in das bestehende sektorale (alternativlose im Sinne von einzigem) Reformprogramm.
Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die positiven Wirkungen erhöht werden können?	Hätte eine ergänzende BM-Maßnahme die personelle Absorptionsfähigkeit stärken können?	Interviews mit allen Beteiligten.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen			2	0	-
Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Erreichung des Impact-Ziels (Eigeneinnahmen) + ergänzte Indikatoren.	Partnersysteme + externe Quellen entsprechend Indikatoren.			
Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	-	Nicht direkt relevant da zielgruppenfern, Wirkungen auf Ebene der Institutionen entsprechend Indikatoren.			
Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw.	-	Nicht relevant, da Zielgruppe die Gesamtbevölkerung ist.			

vulnerabler Teile der Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)					
Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungs-politischen Veränderungen			2	0	-
In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungs-politischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?	Beitrag zu den ergänzten Indikatoren in den Dimensionen Transparenz, Korruption und öffentliche Dienstleistungserbringung.	Externe Quelle entsprechend Indikatoren.			
Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungs-politischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/Gesundheitswirkungen)	-	Nicht relevant, siehe oben. Zielsetzung bereits auf hohem entwicklungs-politischen Niveau.			
Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungs-politischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	-	Nicht direkt relevant, da Zielgruppe die Gesamtbevölkerung ist.			
Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungs-politischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?	-	Nicht relevant, da Zielgruppe die Gesamtbevölkerung ist.			

<p>Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	-	Interviews mit allen Beteiligten.			
<p>Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	-	Interviews mit allen Beteiligten.			
<p>Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) - War die Maßnahme modellhaft und/oder breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter) 	-	Interviews vor Ort, Daten aus internen Systemen, externe Quellen.			
<p>Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (<i>Lern- und Hilfsfrage</i>)</p>	Hätten die durch die FZ finanzierten Unterkörbe ohne den Beitrag ausreichend Mittel erhalten?	Interviews mit allen Beteiligten.			
<p>Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen</p>			2	o	-
<p>Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?</p>	Details zum Vorfall der politischen Instrumentalisierung der RRA während der Projektlaufzeit und der daraus folgenden Reprogrammierung der Projektmittel.	Interviews mit Partnern vor Ort.			

Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?	-	Interviews mit Partnern vor Ort.
Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine Verstärkung von Ungleichheit (Gender/ Ethnie, etc.)?)	-	Interviews mit Partnern vor Ort.

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	o	-
Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?	In welcher Richtung hat sich seit Beendigung der Förderung das Budget und die Personal Ausstattung von a) ECO-FIN, b) IFMIS Unit, c) SPIU, d) RRA, e) RPPA, f) OAG verändert? Bis zu welchem Grad kann sich CPAR selbst finanzieren? Wie hoch ist die Personal-Fluktuation bei den geförderten Institutionen?	Interviews mit Partnern vor Ort.			
Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen	Wie stark ist die Abhängigkeit von (Geber-)Mittel Zuweisungen für kommende SSP im PFM Sektor?	Interviews mit Partnern / anderen Gebern vor Ort.			

Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?					
Bewertungsdimension: Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten:			2	o	-
Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	Wie ist das Rollenverständnis von MI-NECOFIN im weiteren Verlauf	Interviews mit Partnern / anderen Gebern vor Ort.			
Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?		Interviews mit Partnern / anderen Gebern vor Ort.			
Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?		Nicht direkt relevant, da zielgruppenfernes Vorhaben.			
Bewertungsdimension: Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit					
Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)		-			
Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme	Wie finden sich angestoßene Reformen in den neuen Sektor Strategien?	-			

durch den Kontext beeinflusst? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)		
Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?	Wie hoch ist die Personalfuktuation, wie groß ist der politische Wille das PFM System auf dem Reformweg zu halten?	Interviews vor Ort.