

Die Verbuchung der internationalen Zusammenarbeit in den Gesamtrechnungen der Entwicklungsländer

Bernd Struck

Juni 2018

IZ: Wahrnehmungen, Behauptungen (1)

- Internationale Zusammenarbeit (IZ) ist in den VGR der Geberländern ein Randthema. In den VGR der Nehmerländer sollte sie eigentlich hohe Aufmerksamkeit genießen. Dies ist aber häufig nicht der Fall.
- Der Name legt es nahe: Die IZ generiert grenzüberschreitende Transaktionen, die eigentlich eine enge Verzahnung von Zahlungsbilanzstatistiken, Gesamtrechnungen und GFS verlangen.
- Die jüngsten Revisionen von SNA, BPM, IMTS (Güter), MSITS (Dienste) und – mit Abstrichen – das GFS Manual 2014 haben eigentlich die Voraussetzungen für eine Abstimmung der makroökonomischen Rechenwerke geschaffen.
- Von einer Umsetzung der verbesserten Abstimmung sind wir aber in den Entwicklungsländern, von Ausnahmen abgesehen, noch weit entfernt.

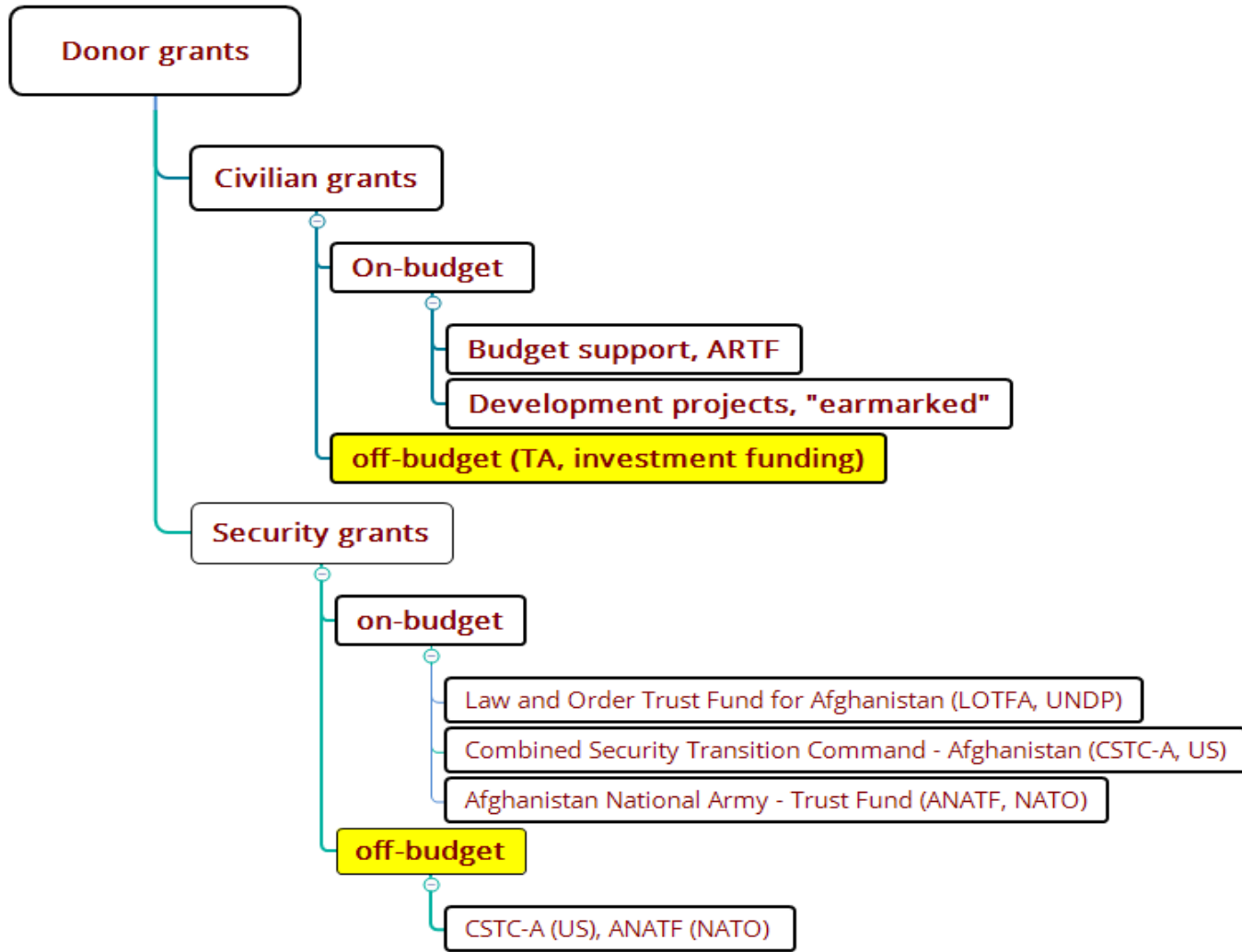
IZ: Wahrnehmungen, Behauptungen (2)

- Internationale Handelsströme sind trotz weltweiter Einführung standardisierter Zollabrechnungssysteme (ASYCUDA) nur unzureichend erfasst.
- Wenig Abstimmung zwischen Statistiken des Außenhandels, der Zahlungsbilanz, der Finanzstatistik und der VGR. Aufgaben sind auf verschiedene Institutionen verteilt. Finanzstatistik häufig direkt im Finanzministerium.
- Geringe Neigung der Geber, ihre Daten mit dem Empfängerland zu teilen, gepaart mit Zurückhaltung der Statistikämter, sie zu nationalen Surveys heranzuziehen.
- Wenig Expertise bei den Statistikämtern. Die meisten Mitarbeiter sind Statistiker, es gibt zu wenig Ökonomen.

Beispiel Afghanistan

- Post-Konflikt-Land, nach wie vor hohe Präsenz internationaler Organisationen mit Enklaven, die nach den Regeln ROW sind.
- Hoher, sehr volatiler Anteil der „opium economy“.
- Aus verschiedenen Gründen kaum Primärstatistiken zur Wirtschaftsbeobachtung.
- AF ist laut OECD (ODA-Statistik, Official Development Assistance) das Nehmerland mit dem weltweit höchsten Förderbetrag (4,1 Billionen US\$ in 2016, etwa 20 % vom BIP AF).
- 69 % des zentralstaatlichen Budgets nur durch „grants“ gedeckt („on-budget support“). Davon etwa die Hälfte „pooled funding“.
- Wegen der schwierigen Situation im Land ist der „off-budget support“ sogar um ein Vielfaches höher. Aber Zahlen gab es zuletzt für 2012 (damals Faktor 5, laut MoF).

Donor grants in Afghanistan



IZ-Verbuchungsregeln: on-budget

- Es handelt sich um eine echte Übertragung vom Geber- zum Nehmerland, die als solche auch von der Finanzstatistik erfasst wird.
- VGR und BOP, auch GFS, buchen dies einheitlich als internationalen Transfer.
- Die aus dem Transfer finanzierten Käufe des Staates werden als solche erkannt und als heimische Ausgaben gebucht.
- Die Verkäufer der Güter und Dienste können aber auch gebietsfremde Consultants oder Unternehmen sein (oft eingebettet in zweckbestimmte Projekte, die vom Nehmerland selbst administriert werden). Die saubere Erfassung der Importe ist dann allerdings schwierig.

IZ-Verbuchungsregeln: humanitäre Güter

- Die Lieferungen beruhen stets auf internationalen Verträgen.
- Die Güter werden als Importe gebucht. Ob sie in Katastrophenfällen dann von den Zollbehörden und damit auch in der Außenhandelsstatistik sauber erfasst werden, sei dahingestellt.
- VGR / BOP buchen einen imputierten Transfer, mit dessen Hilfe das Nehmerland die Güter „bezahlt“. Die Güter landen in den Vorleistungen, im Produktionswert und in den Konsumausgaben des Staates.
- Im Geberland Export versus negative Konsumausgaben (SNA 22.103)
- In GFSM wird auf die Imputationen verzichtet. Auf den Unterschied zur VGR wird aber auch hingewiesen.

IZ-Verbuchungsregeln: off-budget

- Buchung im Prinzip wie humanitäre Güter, aber es tritt die Frage hinzu, inwieweit die Güter und Dienste im Inland produziert werden und inwieweit Beschäftigte Inländer sind oder nicht.
- SNA verweist auf BPM6. BPM6 (14.47 ff) mit Bruttoprinzip:
 - Die gesamten Kosten (in der Regel „Projekte“) werden pro rata temporis als Dienstleistungsimport, als internationaler Transfer und als Kauf des Nehmerlandes gebucht, landen dort also auch im Staatsverbrauch.
 - Importe schließen Leistungen im Geberland ein.
 - Güter und Dienste, die die Geberländer im Inland kaufen, sind für das Entwicklungsland Exporte.
- Mitarbeiter aus dem Nehmerland sind Auspendler.

Off-budget: die deutsche Praxis

- BMZ, teils auch andere Ministerien, beauftragen die GIZ oder die Consulting-Wirtschaft mit der „gemeinnützigen“ IZ.
- GIZ unterhält weltweit Niederlassungen, die eigentlich alle Voraussetzungen für „branches“ nach SNA erfüllen und als institutionelle Einheiten im Nehmerland gelten könnten.
- Die übrige Consulting-Wirtschaft hat m.W. keine dauerhaften Niederlassungen.
- GIZ / Consulting-Wirtschaft stellen vor Ort auch lokale Kräfte ein (Auspendler nur, wenn GIZ nicht als „branch“ gesehen wird). Auch viele ExPats sind im Sinne der VGR „Inländer“.
- GIZ / Consulting-Wirtschaft nehmen auch an internationalen Ausschreibungen (EU, u.a.) zur Implementierung der IZ teil.

Probleme bei der Verbuchung

- Es ist schwierig, zwischen gebietsansässigen und fremden Akteuren zu unterscheiden. Die Neuerung im SNA 2008 (4.47), wonach „branches“ (z.B. GIZ-Büros) u.U. als residente Quasi-Kapitalgesellschaften zu erfassen seien, ist noch nicht vermittelt, geschweige denn umgesetzt.
- Die Finanzstatistiker verbuchen für Käufe des Staates keine imputierten Transaktionen. Die Gesamtrechner müssen diese Buchung selbst vollziehen und dann gegenüber den Nutzern erläutern und vertreten.
- Vielen Gesamtrechnern fehlt es aber an der Kompetenz und an Initiative und Aufgeschlossenheit, mit den Fachleuten aus Zentralbank und Ministerien zusammenzuarbeiten.

IZ ist eigentlich nicht BIP-relevant

- Wenn die IZ korrekt abgebildet ist, schlagen sich die Ergebnisse nur in der Struktur des BIP nieder (Importe, Staatskonsum), nicht jedoch in seiner Höhe.
- Ausnahmen:
 - Lokale Güter und Dienste und auch Arbeitskräfte werden den internationalen Organisationen bereitgestellt (Export, Pendlereinkommen).
 - In ihrer Eigenschaft als Privatpersonen kaufen internationale Experten Güter und Dienste (Export).
- Diese Ausnahmen sind empirisch schwer zu erfassen, aber etwaige Fehler schlagen nur geringfügig auf das BIP durch.

Warum trotzdem BIP-Relevanz der IZ?

- Die BIP-Neutralität der IZ stellt sich nur ein, wenn alle relevanten Buchungen aufeinander abgestimmt sind:
 - Importe der Güter (merchandise trade / BOP) und der Dienste (BOP)
 - Imputierte laufende oder vermögenswirksame internationale Übertragungen
 - Imputierte Käufe des Staates
- Dies ist schon aus empirischen Gründen häufig nicht der Fall. Fehler im Nachweis von Struktur und Höhe des BIP wären die Folge.
- Es fehlt aber auch in vielen Ländern an dem Bewusstsein, dass eine solche Abstimmung nötig ist.

Denkbare Störfaktoren im Rechengang

- Importe von Gütern mit hohem Anteil „sonstige Güter“: beeinträchtigt massiv die Allokation für die Aufkommens- und Verwendungsrechnung der VGR, verwässert die Chance für CF-Ansätze.
- Das gleiche gilt für Länder, in denen Schmuggel hohe Bedeutung hat.
- Importe: cif-fob adjustments unabgestimmt zwischen VGR und BOP
- BOP verlässt sich unabgestimmt auf eigene Datenquelle (ITRS, International Transaction Reporting System).

Denkbare Auswirkungen

- Güterimporte werden üblicherweise vollständig erfasst, auch wenn es sich um Güter des off-budget support handelt. Dagegen wird der off-budget support meist untererfasst.
- Wenn aber der imputierte Kauf des Staates fehlt oder zu gering ausfällt, ist das BIP der Verwendungsrechnung geringer als es sein sollte und geringer als das der Produktionsseite.
- In der Aufkommens- und Verwendungsrechnung wird das System „stimmig“ gemacht, indem die Verwendung der Importe des off-budget supports irgendwie „verteilt“ wird, möglicherweise sogar ohne dass die Ursache für die Diskrepanz erkannt ist oder zu Tage tritt.

Ähnliche Problematik: Opium

- Auch bei der Opium-Ökonomie müssen Importe, Produktion und die Verwendungskategorien (Vorleistungen, nationaler Verbrauch und Export) national einheitlich aufeinander abgestimmt sein, hier insbesondere zwischen BOP und VGR.
- Ist die Abstimmung unzureichend, gibt es Verwerfungen in der BIP-Struktur, möglicherweise auch Fehler im BIP-Level.
- In AF übt der IMF Druck auf die Zentralbank aus, die illegale Ökonomie in der Zahlungsbilanz mit abzubilden.
- Bisher gab es in AF zwei BIPs: eins mit und eins ohne „Opium“, wobei Opium allerdings auf die Pflanzenproduktion beschränkt war.
- Für die Revision arbeiten das Statistikamt, die Zentralbank und UNODC an einer abgestimmten und vollständigen Lösung.

Fazit

- In vielerlei Hinsicht kann die VGR in Entwicklungsländern einfacher gehalten werden als in den Industrieländern.
- Es gibt aber auch Themen wie die IZ, die umgekehrt die Entwicklungsländer sehr viel stärker berühren. Sie sind im SNA nur unzureichend und dann auch vorwiegend aus der Perspektive der Industrieländer angesprochen.
- Das GFS Manual fordert unterstellte Transaktionen nur bei bestimmten Personalausgaben. Bei den Abschreibungen ist es den Ländern überlassen, sie zu rechnen oder nicht. Bei den Grants verzichten die Finanzstatistiker von vornherein auf unterstellte Transaktionen.
- Es ist dann die VGR selbst, die die nötigen Imputationen vornehmen und dann auch gegenüber den Nutzern erläutern muss. In vielen Entwicklungsländern ist dies konzeptionell schwer zu vermitteln, zumal die Daten dafür unzureichend sind.