

Christine Enzi, ÖFSE

ARMUTSBEKÄMPFUNGSPROGRAMME AUF DEM PRÜFSTAND

Der PRSP-Prozess in den österreichischen Schwerpunktländern Mosambik, Nicaragua und Uganda

Einleitung

PRSP steht für „Poverty Reduction Strategy Papers“, also: Strategiepapiere zur Armutsminderung. Armutsbekämpfung ist seit einigen Jahren wieder verstärkt in den Vordergrund der internationalen Entwicklungspolitik gerückt. Ausdruck für diesen Trend sind die PRSPs.

Diese gelten als neue Hoffnung in der internationalen Entwicklungspolitik. Seit 1999 steht das von Weltbank und IWF entwickelte Tool für einen reformatorischen Ansatz in den einseitigen Nord-Süd-Beziehungen. Das PRSP ersetzt das Policy Framework Paper des IWF, in dem die verschiedenen Strukturanpassungsmaßnahmen festgesetzt waren, welche die Kooperation zwischen Geberstaaten und der so genannten „Dritten Welt“ in den letzten Jahren gekennzeichnet haben.

PRSPs stehen – zumindest dem programmatischen Ansatz nach – für eine vollkommen veränderte Struktur der Entwicklungskooperation: Entwicklungsländer werden zu „Selbstbestimmern“ (The Country in the driver's seat), entwerfen und formulieren ihre eigenen Armutsbekämpfungsstrategien aufgrund länderspezifischer Kenntnisse und Interessen, im Idealfall unter Beteiligung unterschiedlichster Interessensgruppen (Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Parteien und Parlamente, Gewerkschaften, ...) und mit dem wichtigsten Ziel, die Anzahl der Armen drastisch zu reduzieren.

Neu ist, dass nicht nur die Sozialpolitik, sondern auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Landes dem Oberziel Armutsbekämpfung unterworfen werden sollen.

Schuldenerlässe im Rahmen der HIPC-II-Initiative¹ setzen ein PRSP, oder zumindest ein Interims-Papier (I-PRSP) voraus. Der HIPC-Prozess besteht aus den Stufen Decision Point (Zeitpunkt, zu dem sich ein Land für den Erlass von Schulden qualifiziert; teilweises Aussetzen der Schuldenzahlungen bereits möglich) und Completion Point (Zeitpunkt, zu dem alle Bedingungen für einen Schuldenerlass erfüllt sind; die Schulden werden tatsächlich erlassen).

Langfristig sollen die sog. IDA-Länder (ca. 70 ärmere Länder) neue konzessionäre Kredite² von Weltbank

und IWF sowie von bilateralen Gebern nur noch auf der Basis von PRSP erhalten.

Ein PRSP soll einem Kreislauf von Analyse (der Armutssituation), Strategieentwicklung (zur Armutsbekämpfung), Implementierung, Monitoring und Evaluierung unterworfen werden.

Von den acht Schwerpunktländern der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (ÖEZA) – Nicaragua, Kap Verde, Burkina Faso, Mosambik, Uganda, Ruanda, Äthiopien, Bhutan – haben fast alle Länder ein vollständiges PRSP abgeschlossen. Bhutan arbeitet an keinem PRSP, da es nicht an der HIPC-II-Initiative teilnimmt. Auch Kap Verde zählt nicht zu den HIPC-Ländern, hat jedoch trotzdem ein I-PRSP erstellt, und arbeitet am Full-PRSP, da es sich davon Vorteile erwartet.

Von den Kooperationsländern der ÖEZA haben Senegal, Tansania und Nepal ein Full-PRSP, Kenia und Pakistan ein I-PRSP (Stand Mitte November 2003).

Die ÖFSE beschäftigt sich seit dem Jahr 2002 intensiv mit dem Thema „Armutsbekämpfungsstrategien am Beispiel PRSP“. In diesem Artikel werden die wichtigsten Ergebnisse dreier Länderuntersuchungen zusammengefasst, die in Zusammenarbeit mit dem BMA Sektion VII erstellt wurden. Dabei handelt es sich um die PRSPs der Schwerpunktländer der ÖEZA: Mosambik, verfasst von Hannes Mandorff; Nicaragua von Don Yader Baldizón sowie Uganda von Monika Vögel. Die Untersuchungsergebnisse werden im Folgenden mit neuen aktuellen Entwicklungen ergänzt und in Kontext mit einer PRSP-Analyse gestellt, die von der ÖFSE im Juni 2003 veröffentlicht wurde.

Mosambik – PARPA

Mosambik hat als drittes Land nach Uganda und Bolivien im September 2001 einen umfassenden Schuldenerlass erhalten. Das I-PRSP wurde im Februar 2000, das PRSP im Mai 2001 vorgelegt und von Weltbank und IWF im September 2001 akzeptiert. Mosambik erreichte somit den Completion Point der HIPC-Initiative. Der

erste Progress Report wurde im Februar 2003 veröffentlicht.

Armutsbekämpfung stand schon einige Zeit vor dem Start der PRSP-Initiative 1999 als wichtiger Punkt auf der politischen Agenda des Landes. 1989 wurde eine erste, 1995 eine zweite Armutsstrategie entwickelt; ein detaillierter Aktionsplan (PARPA) wurde 1999 fertig gestellt. Mosambiks PARPA 2000–2004 wurden von den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) als I-PRSP akzeptiert, der PARPA-Entwurf für 2001–2005 gilt als Full-PRSP des Landes.

Wichtigste Inhalte des PRSP

Inhalte

Die Grundannahmen des PRSP sind, dass zur Armutsreduktion

- das Engagement der Bevölkerung
- ein effizienterer, effektiverer und bürgerorientierter Staatsapparat
- ein breites, schnelles und nachhaltiges Wirtschaftswachstum und
- soziale, politische und makroökonomische Stabilität

nötig sind.

Das PRSP von Mosambik spezifiziert darauf aufbauend sechs prioritäre Bereiche, die für die Armutsbekämpfung als vorrangig gelten: Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Infrastruktur (Straßen, Energie Wasser; um u. a. Initiativen der Bevölkerung und des Privatsektors zur erleichtern), Good Governance (Verbesserung der Transparenz staatlicher Institutionen, inklusive Dezentralisierung der Verwaltung und des Finanzsystems) und Makroökonomik.

Ein wesentlicher Unterschied des PARPA zu früheren Plänen ist, dass das Konzept der Good Governance als wichtiger Teil Eingang in das Dokument gefunden hat. Im Vergleich zu den vorherigen Armutspapieren gibt es eine klarere Prioritätensetzung. Weitere Aktionsfelder, die im PARPA benannt wurden, sind z. B. Bergbau, Fischerei, Tourismus, Technologie, Umwelt, Transport und Kommunikation, Reduktion der Verletzlichkeit gegenüber Naturkatastrophen. Das PRSP enthält des weiteren Monitoring- und Evaluierungsstrategien.

Das PARPA soll primär auf der Distriktebene umgesetzt werden, wobei im Moment jedoch noch etwa 70 %

der Staatsausgaben in der Hauptstadt Maputo verbleiben. Überhaupt spielte und spielt sich der PRSP-Prozess fast ausschließlich in Maputo ab. Von der internationalen Gebergemeinschaft, sowie auch von der Regierung selbst, wird Dezentralisierung als wichtige Voraussetzung zur effektiven Armutsreduktion gesehen.

Die Harmonisierung des PRSPs mit anderen Planungsinstrumenten ist noch nicht vollständig ausgereift. Im Moment wird das PARPA eher als zusätzliches Instrument zu den anderen Planungsmechanismen gesehen, anstatt diese zu ersetzen.

Trotz der Tatsache, dass sich das PRSP in makroökonomischer Hinsicht sehr an die Strukturanpassungspolitik der IFIs anlehnt, gilt Mosambik laut einer Studie (vgl. Review of Nordic monitoring of the WB and IMF support to the PRSP Process) hinsichtlich der Kooperation mit IWF und Weltbank als Ausnahmefall, da von Seiten der IFIs ein offenerer politischer Dialog mit der Regierung und den Partnern zugelassen wurde.

Schwachstellen

Das PARPA weist in einigen Bereichen sehr wohl Neuerungen im Unterschied zu vorherigen Armutsstrategien auf, viele Inhalte sind jedoch wenig innovativ.

Auch wenn sich der konzeptionelle Armutsansatz im PARPA bereits verbessert hat – es werden auch andere als auf den Konsum bezogene Indikatoren zur Armutsdefinition verwendet – so bleibt das Grundkonzept doch auf das Pro-Kopf-Einkommen fixiert.

Die Verknüpfung zwischen programmatischen Prioritäten der Armutsbekämpfung und der Budgetpolitik des Landes wurde zweifellos gestärkt, die Verbindung ist jedoch noch zu schwach.

Der Genderaspekt wird zwar besonders im Hinblick auf die Sektoren Bildung (ESSP – Education Sector Strategic Plan) und Gesundheit berücksichtigt, spielt aber in Bezug auf andere Bereiche keine bzw. nur eine geringe Rolle.

Des Weiteren wurde das PARPA nicht mit den tatsächlich verfügbaren finanziellen Ressourcen abgestimmt, sondern vertraut darauf, dass wirtschaftliches Wachstum zusätzliche Ressourcen schafft.

Das Konzept des Pro-Poor-Growth ist nur schwach umrissen, was jedoch ein allgemeines Problem innerhalb des PRSP-Prozesses ist. Darunter wird in Mosam-

bik hauptsächlich ein gesteigertes Wachstum des Landwirtschaftssektors (Sektorprogramm für den Bereich Landwirtschaft: ProAgri) verstanden, da 90 % der Bevölkerung in diesem Bereich tätig sind. Es mangelt jedoch an genaueren Ausführungen, wie dieses Wachstum erreicht werden soll.

Wie den meisten PRSPs fehlt es auch dem PARPA an einer konkreten Verbindung zwischen Wirtschaftswachstum und den Auswirkungen und Konsequenzen für die Armutsreduktion. Da die momentanen Wachstumsstrategien v. a. auf einigen wenigen Megaprojekten basieren, ist das Fehlen der Verbindung Wachstum-Armutsreduktion besonders kritisch zu hinterfragen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Spezifizierung darüber, wie der Familiensektor und die produktive Rolle der Armen gestärkt werden sollen. Das PARPA konzentriert sich vordergründig auf die Schaffung eines förderlichen Umfelds für den Privatsektor und gibt wenig Details darüber bekannt, wie kleine ProduzentInnen z. B. am geplanten landwirtschaftlichen Auftrieb partizipieren sollen.

Wichtige Aspekte

Makroökonomie/Wirtschaftswachstum

Makroökonomische Stabilität und Wirtschaftswachstum sind die Grundsäulen des PARPA.

Im PRSP des Landes wird mit einem BIP-Wachstum von jährlich 8 % gerechnet. Das Wachstumsziel wurde in den Jahren 2000 und 2001 im Durchschnitt erreicht, 2002 betrug das Wachstum laut Economist Intelligence Unit (EIU) 7,2 %, 2003 wird ein BIP-Wachstum von 7,0 % erwartet.

Das PARPA identifiziert als signifikante Quelle des Wachstums einige wenige Megaprojekte (u. a. Aluminiumindustrie), die sehr kapital- und importintensiv sind. Der Beitrag dieser Megaprojekte zum Steueraufkommen ist jedoch sehr gering und die Projekte haben einen gewissen Enklavencharakter. Somit ist die Verbindung zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion durchaus anzuzweifeln. Im Hinblick auf makroökonomische Zielsetzungen sind grundsätzlich also keine wesentlichen Veränderungen ersichtlich – es wird weiterhin auf schon bekannte Konzepte gesetzt.

Partizipation

In Mosambik kam es zu einer Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Planung und Erstellung des PARPA, diese fand jedoch nur in eingeschränkter Form statt. Am bedeutendsten war die Kooperation mit der Grupo da Divida Mozambique, einem Netzwerk von nationalen NGOs mit Sitz in Maputo, das seit Jahren zu Verschuldungsfragen arbeitet.

Allerdings war der Konsultationsprozess in erster Linie ein Anliegen der Geber und der zivilgesellschaftlichen Organisationen, so dass zivilgesellschaftliche Gruppen auch in den laufenden PRSP-Prozess nur unwesentlich integriert sind.

Die Rolle des Parlaments und jene politischer Parteien blieb ebenso unbedeutend, wobei die Funktion des Parlaments im PARPA-Prozess durch ein neues Gesetz aufgewertet wurde.

Für die unwesentliche Rolle des Parlaments im PRSP-Prozess wird laut einer IFAD-Studie der Konfrontation der beiden politischen Parteien nach 16 Jahren Bürgerkrieg die Schuld gegeben (Longo 2002).

Schuld an der mangelnden Partizipation wird häufig der Verbindung zwischen Schuldenerlass (HIPC) und Armutsbekämpfung (PRSP) gegeben. Diese Situation hat in Mosambik dazu geführt, dass sich die zivilgesellschaftlichen Gruppen für das möglichst rasche Erreichen des Schuldenerlasses auf Kosten einer umfassenden Partizipation entschieden haben.

Geberkoordination

Obwohl die Gebergemeinschaft am ersten PARPA-Entwurf kaum beteiligt war, spielen bi- und multilaterale Geber eine zentrale Rolle im PRSP-Prozess. Diese wichtige Position ist v. a. deshalb von Bedeutung, da in den letzten Jahren etwa 50 % der Regierungsausgaben und 75 % der öffentlichen Investitionen durch ausländische Entwicklungsgelder finanziert wurden.

Die Geberpolitik hat sich durch das PRSP des Landes unwesentlich verändert, da sich praktisch jede Geberaktivität weiterhin durch das PARPA rechtfertigen lässt. Die wesentlichste Neuerung ist eine verstärkte direkte Budgethilfe von Seiten der Geberländer. Der Geberzusammenschluss G10 (neun bilaterale Geber und die Europäische Kommission) unterstützt diese neue Form der

Entwicklungskooperation und leistet einen Großteil seiner Hilfe über direkte Budgetzahlungen. Die G10 erkennen zwar das PARPA als politischen Handlungsrahmen an und benennen Armutsreduktion als wichtigstes Ziel der Budgethilfen, Armutsthematiken sind jedoch nicht federführend auf der politischen Agenda.

Ab 2004 wollen diverse Geber und die Weltbank einen gemeinsamen Rahmen für ihre Budgethilfen benutzen (PAF – Performance Assessment Framework). Ziel ist es, die Vorhersehbarkeit und Transparenz der Budgethilfen zu steigern, die Geberkoordination voran zu treiben und die nationale Verantwortlichkeit Mosambiks zu fördern, anstatt zu untergraben. Dafür wurde eine Matrix von der Regierung entwickelt, die jährliche Schlüsselaktionen aufzeigt, welche für die Erreichung der PRSP-Ziele nötig sind.

Nicaragua – ERCERP

Nicaragua zählt zu den ärmsten Ländern Lateinamerikas; das durchschnittliche BIP/Kopf liegt weit unter dem regionalen Durchschnitt. Armut und extreme Armut sind v. a. auf dem Land vorherrschend.

Das Schwerpunktland der ÖEZA erreichte im Dezember 2000 den Decision Point der HIPC-II-Initiative, das PRSP von Nicaragua wurde im Juli 2001 vorgelegt und von IWF und Weltbank akzeptiert. Der erste Progress Report wurde im November 2002 veröffentlicht.

Die Strategie des wirtschaftlichen Wachstums und der Verringerung der Armut (ERCERP) hat ihren Ausgangspunkt im Programm der nationalen Entwicklung, das die Regierung Nicaraguas 1998/1999 vorstellte. Die ERCERP ist ein Zusammenspiel von sozialökonomischen Politiken, Programmen und Projekten, die im Zeitraum 2001–2015 durchgeführt werden, und zum Ziel haben, mittel- und langfristig ökonomisches Wachstum und Armutsminderung zu erreichen.

Wichtigste Inhalte des PRSP

Aufbauend auf den von der Regierung formulierten Prinzipien Modernisierung des Staates, Gerechtigkeit, Transparenz, Verantwortlichkeit sowie breiterer Partizipation aller Bevölkerungsgruppen besteht das PRSP aus 4 Säulen und 3 Querschnittsthemen.

Die vier Säulen sind:

- ein wirtschaftliches Wachstum mit dem

Schwerpunkt ländliche Ökonomie (makroökonomische Stabilität, Strukturreform, Privatisierung staatlicher Dienstleistungsunternehmen, Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen)

- verbesserte Investitionen in das Humankapital der armen Bevölkerung (Schwerpunktsektoren: Primär- und Berufsbildung, Gesundheitsversorgung, Kinderernährung und Bevölkerungspolitik) um Produktivität, Einkommen und Wohlstand zu erhöhen
- verbesserter Schutz benachteiligter Gruppen vor Naturkatastrophen durch eine stärkere Ausrichtung des Sozialsystems auf die Bedürfnisse von Kindern, Frauen, Behinderten und Alten
- Good Governance und institutionelle Entwicklung, um mit mehr Transparenz, klaren Regeln und unabhängiger Justiz private Investoren anzulocken, sowie durch einen verbesserten Partizipationsprozess den Bedürfnissen der Armen besser entsprechen zu können.

Bei den drei Querschnittsthemen handelt es sich um

- größere Nachhaltigkeit bei der Gestaltung der Umweltbedingungen und die Verringerung der ökologischen Anfälligkeit;
- größere soziale Gleichheit;
- Dezentralisierung.

Die ökologische Verletzbarkeit Nicaraguas bedeutet ein erhöhtes Risiko für das Land und die arme Bevölkerung. Eines der jüngsten Beispiele war der Hurrikan Mitch. Daher ist diese Thematik wichtiger Bestandteil des PRSP. Ein erster Schritt um die ökologische Verletzbarkeit zu verringern war die Ausarbeitung des Nationalen Umweltplans (PANIC) 2002–2005. Die ERCERP identifiziert das Problem der sozialen Ungleichheit als eines der wichtigsten, das gelöst werden muss. Ebenso ist die Dezentralisierung ein integraler Bestandteil des Prozesses.

Frauen werden im PRSP in ihrer ursprünglichen Rolle festgeschrieben und finden in erster Linie auf Grundlage von Rollenverteilungen und Aufgaben im reproduktiven Sektor Erwähnung (Reduzierung der Müttersterblichkeit, Verbesserung von Möglichkeiten zur Geburtenkontrolle, Erhöhung der Gesundheitsdienstleistungen für Frauen, ...).

Das PRSP Nicaraguas unterscheidet sich von früheren Strategien durch eine gründlichere Analyse, speziellere

Zielsetzung, einen breiten Konsultationsprozess (CONPES als Dachorganisation für die Zivilgesellschaft, Internationale Gebergemeinschaft), eine Strategie für die Begleitung und partizipative Evaluierung der Wirkungen und die Konzentration auf die Themen Armut und Wirtschaftswachstum.

Wichtige Aspekte

Makroökonomie/Wirtschaftswachstum

Das PRSP Nicaraguas baut v. a. auf Wirtschaftswachstum als Mittel der Armutsreduktion. Im PRSP von Nicaragua wird mit einem jährlichen Wachstum von 5 % gerechnet. Es hat sich allerdings herausgestellt, dass sich die im PRSP erwarteten Wachstumsraten nicht eingestellt haben. Es muss daran gezweifelt werden, ob die geringen wirtschaftlichen Wachstumsraten ausreichen werden, um die Armutsraten zu minimieren. Im Progress Report³ wird von einem Wachstum von nur 1,1 % für das Jahr 2002 gesprochen. Laut EIU wird das Wachstum im Jahr 2003 nur mehr 0,5 % betragen. Die Regierung setzt v. a. auf den Schuldenerlass innerhalb der HIPC-II-Initiative, um armutsorientierte Ausgaben steigern zu können, und somit eine Erreichung der PRSP-Ziele noch möglich zu machen.

Die wirtschaftliche Situation Nicaraguas gestaltet sich derzeit nicht sehr positiv. Das BIP wuchs 2000 um 3,3 % – in Pro-Kopf-Zahlen ist es jedoch das niedrigste Wachstum seit 1994. Das Haushaltsdefizit überschritt den erwarteten Rahmen, auch die Einnahmen für 2001 waren um 1,5 % des BIP geringer als angenommen. Die Terms of Trade haben sich verschlechtert. Der Preis für Kaffee und andere wichtige Exportprodukte fiel auf den tiefsten Stand seit 50 Jahren. Die Einnahmen durch Privatisierungsmaßnahmen wiederum betragen nur ein Drittel des ursprünglich geschätzten Betrages. Diese Veränderungen führten zu einem Leistungsbilanzdefizit von 25,8 % des BIP. Die makroökonomischen Maßnahmen der letzten Jahre haben bisher zu keiner Verbesserung der Situation beigetragen.

Von den erhöhten staatlichen Leistungen nach dem Hurrikan Mitch profitierten die sozialen Bereiche am meisten, was als wichtiger Schritt in die richtige Richtung gewertet werden kann. Trotz dieser Erhöhung zählen die Sozialausgaben pro Kopf zu den niedrigsten Lateinamerikas.

Partizipation

Die Konsultationen im PRSP-Prozess Nicaraguas fanden institutionalisiert, also im gesetzlichen Rahmen, auf nationaler Ebene statt. Die CONPES (National Commission for Socio-Economic Planning) wurde im Oktober 1998 nach dem Hurrikan Mitch gegründet, und wurde zum primären Konsultationskanal zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft und blieb laut IWF und Weltbank (JSA) auch für die PRSP-Vorbereitungen ein wichtiges Instrument. Diese Institutionalisierung wurde jedoch auch von diversen Seiten kritisiert – so fühlten sich viele Gruppen vom Konsultationsprozess ausgeschlossen.

Der erste Entwurf des I-PRSP wurde ohne jegliche Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellt. Auch der IWF schreibt in seiner PRSP-Review vom März 2002, dass das I-PRSP Nicaraguas ohne jegliche Konsultation außerhalb der Regierung geschrieben wurde, dies jedoch bei der Erstellung des PRSP nicht mehr der Fall war.

Geberkoordination & Monitoring/Evaluierung

In Lateinamerika werden Armutsinitiativen häufiger durch Sozialfonds realisiert als durch eine direkte Eingliederung in das Budget. In Nicaragua werden Gelder, die unter HIPC-II zugewiesen werden, durch einen gemeinschaftlichen Geberfinanzierungsmechanismus kanalisiert, dem so genannten Supplementary Social Fund (FSS). Die Geberkoordination in Nicaragua machte in letzter Zeit einige Fortschritte. Gleichgesinnte Geber haben in Nicaragua eine Gruppe gebildet, wobei sich auch die Weltbank mit diesem Zusammenschluss koordiniert. Die Zusammenlegung von Fonds für Gemeinden rund um Korruptionsbekämpfung geht bspw. von dieser Gruppe aus. Es existieren eine Vielzahl an weiteren Koordinationsmechanismen wie etwa die Good Governance Group.

Weltbank und IWF urteilen, dass das PRSP einen glaubwürdigen Monitoring- und Evaluierungsplan beinhaltet, wenn auch nicht detailliert genug. Die Regierung Nicaraguas hofft, die Effizienz des Monitoring- und Evaluierungsprozesses durch größere Dezentralisierung zu verbessern. Die IDB (Inter-American Development Bank) unterstützt bspw. die Entwicklung eines offiziellen M&E Systems für PRSP (SINASIP).

Herausforderungen für die Zukunft

Zu den größten Herausforderungen zählt die nicaraguanische Regierung laut dem aktuellsten PRSP Progress Report (November 2002) die Verbesserung der Koordination zwischen Regierung und Geberländern, die Steigerung der Durchführungskapazität der Regierung, weitere Verbesserung der öffentlichen Verwaltung, Stärkung des Finanzsystems, Konsolidierung des Justizsystems, Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und die Verhinderung weiterer Korruption (PRSP Progress Report 2002).

Uganda – PEAP

Uganda reichte als erstes Land im März 2000 ein vollständiges PRSP ein, bereits ein Monat später erreichte das Land den Completion Point für die Aufnahme in das HIPC-II-Entschuldungsprogramm. Der aktuellste PRSP-Progress Report wurde im September 2003 auf der Weltbank-Homepage veröffentlicht.

In Uganda bestand mit dem PEAP, das zwischen 1995 und 1997 als zentraler Policy-Rahmen diente, bereits eine entsprechende Armutsstrategie, die nach einer Revision im Mai 2000 von Weltbank und IWF als PRSP akzeptiert wurde.

Weitere Planungs- und Fiskalinstrumente zur Umsetzung der prioritären Bereiche sind neben dem PEAP u. a. der PAF (Poverty Action Fund⁴), sowie das bereits seit 1992 bestehende MTEF (Medium Term Expenditure Framework), die beide Teile des Gesamtbudgets darstellen.

Wichtigste Inhalte des PRSP

Inhalte

Die im PEAP entwickelte Strategie zur Armutsbekämpfung beruht auf folgenden vier Säulen:

- Schaffung eines Rahmens für Wirtschaftswachstum und -transformation
- Good Governance und Sicherheit
- Stärkung der Produktivität und der Einkommensmöglichkeiten der armen Bevölkerung
- Maßnahmen zur direkten Verbesserung der Lebensqualität der armen Bevölkerung.

Die Landwirtschaft spielt im PRSP eine große Rolle, da ca. 96 % der Bevölkerung auf dem Land leben und davon 84 % in erster Linie von der Landwirtschaft abhängig sind. Eine verstärkte Förderung des Agrarsektors wird von unterschiedlichsten Seiten als durchwegs positiv bewertet, da die Landwirtschaft in diversen Untersuchungen immer wieder als konstant unterfinanzierter Sektor eingestuft wurde. Der private Sektor wird als Hauptmotor für die Entwicklung in der Landwirtschaft gesehen. So sollen die im Rahmen bisheriger SAPs (Strukturanpassungsprogramme) eingestellten ländlichen Beratungsdienste wieder reaktiviert, allerdings von privaten AnbieterInnen übernommen werden. In diesem Zusammenhang werden auch der beschränkte Zugang zu Land und die ungleiche Landverteilung thematisiert und als großes Hindernis für die arme Bevölkerung definiert.

Im Bildungsbereich gibt es seit der Regierungsinitiative „Universelle Grundbildung für alle“ eine Befreiung der Schulgebühren für bis zu vier Kinder pro Haushalt. Kinder aus dem ärmsten Fünftel der Bevölkerung haben von diesem Ansatz am meisten profitiert. Der Sektorstrategie für den Gesundheitsbereich (Health Sector Strategic Plan – HSSP) ging ein langer Konsultationsprozess voraus. 2001 wurden Benutzergebühren abgeschafft, um kostenlose Minimum-Gesundheitsvorsorge-Packages zur Verfügung zu stellen.

In der Wasserversorgung gab es einige Fortschritte, obwohl das Ziel, für 75 % der ländlichen Bevölkerung im Jahr 2000 eine Wasserversorgung in unmittelbarer Nähe zur Verfügung zu stellen, nicht erreicht wurde. Für die Wasserversorgung in den städtischen Zentren versucht die Regierung einen internationalen privaten Anbieter zu finden. Ein weiteres wichtiges Thema in Uganda ist der Dezentralisierungsprozess, der bereits 1992 begann, aber erst 1997 gesetzlich voll durchgesetzt wurde.

Fortschritte gibt es in Bezug auf das Armutskonzept, welches zwar v. a. über Einkommensarmut definiert wird, jedoch auch auf nicht-materielle Dimensionen von Armut verweist.

Stärken/Schwächen

Im Bereich der direkten Maßnahmen zur Armutsversorgung werden die seit Mitte der 1990er Jahre bestehenden Strategien fortgesetzt. Diese bestehen v. a. in hö-

heren Ausgaben für Gesundheit, Bildung und Wasserversorgung. Eine wesentliche Neuerung stellt hier die Abschaffung von Benutzergebühren im Bereich der Basisgesundheitsversorgung und Grundschulbildung dar.

Genderaspekte wurden im ursprünglichen PRSP unzureichend berücksichtigt, zivilgesellschaftliche AkteurInnen verweisen aber auf Verbesserungen im laufenden Prozess. Weiterhin unberücksichtigt bleiben Genderaspekte im Hinblick auf die Erbfolge bzw. den Besitz von Land.

Insgesamt gibt es im PEAP nur indirekte Hinweise darauf, welche Wechselwirkung zwischen den geplanten Reformen und der Reduktion der Armut bestehen. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Armut wird auch in diesem Fall nur oberflächlich beschrieben.

Die vollständige Umsetzung des PEAP wird wohl an enormen Finanzierungslücken scheitern. Uganda hat auch nach Erreichung des Completion Points der HIPC-II-Initiative kein tragbares Schuldenmaß erreicht und verwendet weiterhin einen beträchtlichen Teil seiner Exporteinnahmen für den Schuldendienst. Zusätzlich sind die Weltmarktpreise für die wichtigsten Exportprodukte Ugandas (v. a. Kaffee) weiterhin niedrig. Es wurde außerdem berechnet, dass es 2001 eines 60%igen Anstieg des Budgets bedurft hätte, um 2002 mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen zu beginnen.

Wichtige Aspekte

Makroökonomie/Wirtschaftswachstum

Hinsichtlich makroökonomischer Stabilitätsziele werden im Wesentlichen bisherige Strategien, die bereits im Rahmen der SAPs umgesetzt wurden, fortgeführt.

Makroökonomische Stabilität wird als zentrale Voraussetzung von Wachstum definiert, direkte Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden diesem Ziel untergeordnet, da es keinesfalls zu einer Ausweitung des öffentlichen Defizits kommen soll. Natürlich sind die strengen Stabilitätskriterien nicht unumstritten und werden von einigen Seiten als kontraproduktiv gewertet.

Wie in allen PRSPs wird auch in Uganda Wirtschaftswachstum als zentrale Voraussetzung für die Armutsbekämpfung definiert. Uganda setzt zur Steigerung des

Wirtschaftswachstums stark auf den Export von landwirtschaftlichen Produkten.

Allerdings erwiesen sich auch Ugandas Wachstumsprognosen als zu ambitioniert und mussten revidiert werden. Ein Grund dafür war, dass bis 2002 das Bevölkerungswachstum in den Wachstumsprognosen nicht berücksichtigt wurde. Ebenso unberücksichtigt blieben die Auswirkungen der HIV/Aids-Epidemie. Die Inflation konnte im vom PRSP vorgegebenen Rahmen gehalten werden (Ziel: unter 5 %), das BIP-Wachstum blieb jedoch unter dem angestrebten Ziel des PRSP (Ziel: 7 %), wobei hierfür den schlechten Terms of Trade sowie der permanenten Unsicherheit im Norden des Landes die Schuld gegeben wird. Der EIU rechnet im Jahr 2003 mit einem Wachstum von 5,2 %. Die Wachstumsraten im Landwirtschaftssektor waren bis jetzt deutlich niedriger als für die Wirtschaft insgesamt.

Das Budget für das Finanzjahr 2003/04 wurde im Juni präsentiert. Die Hauptthemen des Budgets sind eine Steigerung der Exportproduktion und die Beseitigung der absoluten Armut. Außerdem wird erneut die Wichtigkeit des Privatsektors hervorgehoben.

Partizipation

Dem Partizipationsprozess in Uganda wird ein verhältnismäßig gutes Zeugnis ausgestellt. Im Rahmen des Uganda Participatory Poverty Assessment Project (UPPAP, seit 1998) wurden auch Arme in ländlichen Regionen konsultiert. Das geberfinanzierte Projekt stärkte insgesamt den Austausch zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Die Partizipation der Zivilgesellschaft wird von der dazu gegründeten Civil Society Task Force (CSOTF) koordiniert, die auch das Konsultationskonzept mit erarbeitet hat. Sie wird vom Uganda Debt Network (UDN) geleitet und besteht aus nationalen und internationalen NGOs, kirchlichen Organisationen und Forschungseinrichtungen. Inhaltlich arbeitet es zu den Themen der Sector Working Groups des PRSP-Prozesses. Darüber hinaus ist aus UPPAP das National Poverty Forum entstanden, in dessen Rahmen Regierung, Geber und AkteurInnen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit haben, armutsrelevante Themen zu diskutieren. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen arbeiten ferner im Kontrollgremium zum PAF mit.

Auch CIDSE/CARITAS Internationalis kommen zu einem positiven Ergebnis: „Uganda provides the only example

of more enlightened participation policies, where at the outset the government there made concrete provision for civil society involvement in monitoring and evaluation of PRS work as well as inputting to the initial PRSP." (CIDSE/CARITAS 2003, 5)

Makroökonomische Themen standen jedoch wie in den meisten Fällen nicht zur Diskussion. Auch das Parlament spielte im PEAP-Prozess keine entscheidende Rolle.

Geberkoordination

Auf dem letzten Gebertreffen in Kampala im Mai 2003 wurden der Regierung Mittel in der Höhe von 1,5 Mrd US \$ für 2003–2005 zugesagt. Die Geberländer wollen Uganda weiterhin unterstützen, solange das Land befriedigende Fortschritte in den vom IWF empfohlenen Reformen macht (EIU 2003). Der IWF lobt zwar die makroökonomischen Fortschritte des Landes, drängt die Regierung aber das Defizit stärker zu kontrollieren. Es wird erwartet, dass Gebergelder etwa 48 % der Budgetausgaben im Finanzjahr 2003/04 ausmachen werden. In Uganda spielt die Weltbank bei der Geberharmonisierung eine große Rolle.

Privatisierung/Liberalisierung

Widersprüchlich zum Inhalt des PRSPs scheint der anhaltende Trend zur Privatisierung wichtiger öffentlicher Versorgungseinrichtungen zu sein, da landesspezifische Privatisierungserfahrungen eine eher negative Bilanz für die Armen aufzeigen (Bsp. Preissteigerungen durch Privatisierungen im Elektrizitätssektor), und außerdem zu einer zusätzlichen Belastung für den öffentlichen Haushalt geführt haben. Neue budgetäre Spielräume für direkte armutsreduzierende Maßnahmen sind durch den Verkauf staatlicher Betriebe also kaum zu erwarten. Auch die Hoffnung, durch Privatisierungsmaßnahmen vorwiegend den heimischen Privatsektor zu fördern, hat sich nicht bewahrheitet, da die Höchstbietermethode v. a. ausländische Unternehmen fördert.

Die Regierung hat sich im Rahmen der Abkommen mit dem IWF bereit erklärt, das staatliche Monopol der ugandischen Elektrizitätswerke (UEB) aufzugeben und zu privatisieren, obwohl dieses nach einer Reihe von internen Reformen profitabel wirtschaftete.

Der Textilsektor wurde mittlerweile liberalisiert, die Öffnung des Zuckermarktes ist geplant, die Umsetzung allerdings noch ungewiss. Das PRGF-Programm verlangt zusätzlich Liberalisierungsmaßnahmen, wie etwa den Abbau noch bestehender Schutzmechanismen für die ugandische Zucker- und verarbeitende Textilindustrie.

Revisionsprozess

Das PRSP des Landes soll nun einer Revision unterzogen werden. Im Juni 2003 produzierte das Uganda Ministry of Finance, Planning and Economic Development einen „PEAP Revision Guide“. Ugandas PEAP aus dem Jahr 2001 soll v. a. aus drei Gründen revidiert werden: Signifikante globale und interne Entwicklungen rechtfertigen eine Revision des aktuellen PEAPs; der Revisionsprozess erlaubt gleichzeitig eine Überprüfung der Fortschritte und bisher erreichter PEAP-Ziele; die Revision gibt der Regierung die Möglichkeit, neu auftretende Herausforderungen zu adressieren und die Politiken und Programme gegebenenfalls anzupassen.

Zu den neuen Herausforderungen, die im revidierten PEAP enthalten sein sollen, gehören z. B. das langsame und ungleiche Wachstum, der andauernde Bedarf an einer strukturellen Transformation der Wirtschaft (z. B. notwendige Diversifizierung der Exportwirtschaft), ungleiche regionale Fortschritte in der Armutsreduktion und ungleiche Verteilung des Wachstums (der Norden hinkt besonders hinten nach), nur eingeschränkter Fortschritt bei einigen Sozialindikatoren (v. a. Kindersterblichkeit), die Einsicht, dass Genderungleichheiten die erwünschten Erfolge verhindern, sowie eine verbesserte Vernetzung zwischen PEAP und budgetären Prozessen (detaillierte Kostenaufstellung der PEAP-Ziele).

Zusammenfassende Ergebnisse der Untersuchungen

Aus den drei Länderuntersuchungen lassen sich mehrere Gemeinsamkeiten ablesen.

Alle untersuchten PRSPs setzen auf Wirtschaftswachstum als treibende Kraft zur Armutsreduktion, allerdings sind die BIP-Wachstumsprognosen in den meisten Fällen allzu optimistisch. Außerdem wird der potenzielle Zusammenhang zwischen Wachstum und Armutsreduktion nicht aufgezeigt.

In makroökonomischer Hinsicht ähneln sich die untersuchten PRSPs teilweise in ihren Eckpunkten. So sind etwa die Entwicklung ländlicher Gebiete oder die Förderung der Exportwirtschaft zentrale Elemente aller PRSPs. Dies widerspricht jedoch dem Grundgedanken der PRSPs, der eine länderspezifische Vorgehensweise favorisiert. Länder sollten aufgrund landesspezifischer Interessen und Kenntnisse Armutsbekämpfungsstrategien erstellen, die sich vom „Blaupause“-Ansatz der Sektoranpassungsprogramme deutlich unterscheiden sollten.

Weiters wäre festzuhalten, dass die Zivilgesellschaft an den Prozessen zwar beteiligt wurde, Ausmaß und Wirkung dieser Beteiligung jedoch KritikerInnen immer wieder von einem Konsultations- und keinem Partizipationsprozess sprechen lassen. Makroökonomische Themen standen zum Beispiel in diesen Gesprächen nicht zur Debatte.

Die PRSPs tragen zu einer Koordination der Geberländer bei, die nun ein Dokument haben, auf welches sie ihre Strategien abstimmen können. Diese Entwicklung ist als durchaus positiv zu bewerten, da dies schon lange ein wichtiges Anliegen in der internationalen Entwicklungspolitik ist. Allerdings warnen BeobachterInnen auch davor, dass es nun für alternative Konzepte keinen bzw. noch weniger Platz gibt, was unter Berücksichtigung der eher ernüchternden Bilanz des PRSP-Prozesses eine berechtigte Sorge ist.

Grundlegende soziale Dienstleistungssektoren werden in vielen PRSPs als prioritäre Sektoren definiert. Dafür werden z. T. sehr ehrgeizige Ziele formuliert, die durch erhöhte Ausgaben in Bereichen wie Bildung oder Gesundheit erreicht werden sollen. Widersprüche tun sich in diesem Zusammenhang jedoch mit dem gleichzeitig anhaltenden Trend zur Privatisierung auf. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ist ein wichtiger Bestandteil vieler PRSPs, ohne zu berücksichtigen, dass es für positive Auswirkungen auf die Armen kaum Beweise gibt⁵.

Positiv anzumerken ist, dass der Genderaspekt grundlegend als Querschnittsmaterie in den meisten PRSPs enthalten ist. Eine weitere Querschnittsmaterie vieler PRSPs ist die Fortführung der Dezentralisierung bisher zentralstaatlicher Aufgaben. Der Dezentralisierung wird ein hohes Potenzial zur Armutsreduktion zugeschrieben, falls dieser Prozess nachhaltig gestaltet wird.

Die tatsächliche Finanzierung der in den PRSPs beschriebenen Maßnahmen bleibt allerdings häufig ungewiss. Eine genaue Analyse der verfügbaren Ressourcen liegt den wenigsten PRSP zugrunde.

Die ÖFSE hat diese und weitere Ergebnisse ihrer Analysen in einem Dokument zusammengefasst, welches unter http://www.oefse.at/download/prsp_informationen.pdf erhältlich ist („PRSP als Strategie zur Armutsbekämpfung. Eine Analyse“).

- 1 *Im Jahr 1996 wurde mit der sog. „Highly Indebted Poor Countries-Initiative“ eine umfassende Schuldenreduktion in Aussicht gestellt, die neben der Beteiligung der bilateralen Gläubiger erstmals auch eine Beteiligung multilateraler Gläubiger (IMF, Weltbank) vorsah. Im Jahr 1999 stellte sich heraus, dass die in der HIPC-Initiative vereinbarten Schuldenreduktionen ungenügend für eine spürbare Reduktion des Schuldendienstes der HIPC-Staaten war. In der sog. HIPC-II-Initiative wurden höhere Schuldenerlässe gewährt.*
- 2 *„Weiche Kredite“: Kredite, die im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe zu besonders günstigen Bedingungen vergeben werden; meist mit besonders niedrigen Zinssätzen, einer sehr langen Laufzeit und einer hohen Anzahl von tilgungsfreien Jahren.*
- 3 *Fortschrittsbericht über das PRSP; sollte jährlich von der Regierung publiziert werden*
- 4 *Der PAF ist ein geschütztes Finanzierungswerkzeug, so dass prioritäre Armutsausgaben im Falle von Einnahmeausfällen von Mittelkürzungen ausgenommen sind.*
- 5 *Siehe den Beitrag von Karin Küblböck im selben Heft.*

Armutsbekämpfungsprogramme auf dem Prüfstand

Literatur

Alle Homepages zuletzt am 17. November 2003 aufgerufen.

Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Ausführungen auf die drei Länderuntersuchungen und PRSP-Analysen der ÖFSE.

Baldizón, Don Yader (2002): Chancen und Widersprüche. Die PRSP-Strategie Nicaraguas im politischen und ökonomischen Kontext des Landes

CIDSE/CARITAS Internationalis (August 2003): CIDSE/CI input to the IEO/OED Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers. <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/inputtotheleEOED.doc>

EIU (2003): Länderprofile Mosambik, Nicaragua, Uganda. London Gerster Consulting; German, Tony; Cruz-Sequeira, Arturo J. (April 2003): Independent Evaluation of SDC's Bilateral Engagement in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process. Part 2: Case Studies. Nicaragua. http://www.gersterconsulting.ch/docs/Report_Nicaragua.pdf

Government of Nicaragua (November 2002): Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy (SGPRS). First Progress Report. http://poverty.worldbank.org/files/Nicaragua_PRSP_PR.pdf

IMF/IDA (März 2002): Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. <http://www.imf.org/External/INP/prspgen/review/2002/032602a.pdf>

Longo, Robert (Dezember 2002): An IFAD Desk Review of the PRSP Process in Eastern and Southern Africa. http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/IFAD_PF_PRSPdeskreview_dec2002.doc

Manndorff, Hannes (2002): The PRSP/PARPA Process in Mozambique: Current Status and Future Challenges

NORAD; SIDA (August 2001): PRSP Institutionalisation Study. Final Report. Chapter 7: The PRS Process in Mozambique. http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/ch7mozambique.pdf

Overseas Development Institute (August 2003): PRSP Monitoring&Synthesis Project.

<http://www.prspsynthesis.org/connections9.pdf>

Overseas Development Institute (Februar 2003): PRSP Monitoring&Synthesis Project.

<http://www.odi.org.uk/prspsynthesis/synthesis5.pdf>

PRSP-Watch (November 2003): Länderprofile Mosambik, Nicaragua, Uganda. <http://www.prsp-watch.de/>

Republic of Mozambique (April 2003): PARPA Implementation Evaluation Report 2001. http://poverty.worldbank.org/files/Mozambique_PRSP_APR.pdf

Republic of Uganda (September 2003): Uganda Poverty Status Report 2003. http://poverty.worldbank.org/files/14868_Uganda_PRSP_APR.pdf

Review of Nordic monitoring of the World Bank and IMF support to the PRSP process (März 2003). <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/NordicReviewofIMFWBroleinPRSP.doc>

Strickner, Alexandra; Vögel, Monika – ÖFSE (2003): PRSP – Ansätze zur Armutsbekämpfung: Eine Bilanz.

http://www.oefse.at/download/prsp_informationen.pdf

Social Watch Deutschland (2003): Social Watch Deutschland Report 2003/Nr. 3. Die Armen und der Markt. Ein Internationaler Bericht zivilgesellschaftlicher Organisationen über den Fortschritt bei Armutsbekämpfung und Gleichstellung der Geschlechter.

<http://www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/swr-2003.pdf>

Vögel, Monika – ÖFSE (Juni 2003): Uganda. „PRSP“ als Strategie zur Armutsbekämpfung. Wien