

## FACTSHEET

**EVALUIERUNG DER PRSPs DURCH  
INDEPENDENT EVALUATION OFFICE DES IWF  
UND  
OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT DER WELTBANK**

**Karin Küblböck  
Alexandra Illmer**

## FACTSHEET

### EVALUIERUNG DER PRSPs DURCH IEO UND OED

#### Einleitung

Im Jahr 2004 verfassten das Operations Evaluation Department (OED) der Weltbank und das Independent Evaluation Office (IEO) des IWF parallel Evaluationen zu der Poverty Reduction Strategy (PRS)-Initiative. Ziel war es, den Fortschritt der Initiative vor dem Hintergrund ihrer Ziele abzuschätzen und die Rolle von Weltbank bzw. IWF zu evaluieren.

Die Analyse basiert auf der Untersuchung von 10 Fallstudien, die von OED und IEO durchgeführt wurden. Es handelt sich um eine repräsentative Stichprobe, die Länder in unterschiedlichen Implementierungsphasen des PRSP, mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Hintergründen und aus verschiedenen geografischen Regionen umfasste. Darunter waren fünf afrikanische Länder (Äthiopien, Guinea, Mauretanien, Mosambik, Tansania), zwei asiatische (Kambodscha, Vietnam), ein osteuropäisches Land (Albanien), ein zentralasiatisches (Tadschikistan) und ein lateinamerikanisches Land (Nicaragua).

**Positive Entwicklungen**, die durch den PRS-Prozess in Gang gesetzt wurden, beinhalten

- eine stärkere Armutsorientierung des nationalen Dialogs in den beteiligten Entwicklungsländern,
- die Stärkung eines multidimensionalen Armutsverständnisses unter Einbezug von nicht-einkommensbezogenen Aspekten von Armut und
- die Herstellung eines übergeordneten Rahmens für eine armutsbezogene Entwicklungszusammenarbeit.

**Teilerfolge** wurden bei der

- Stärkung der Prinzipien von country ownership und Partizipation erzielt, allerdings blieben die Fortschritte in diesen Bereichen unter den Erwartungen.

Diesen Fortschritten steht jedoch eine Reihe von **Schwachstellen** gegenüber, die in beiden Evaluationen festgestellt wurden und die teilweise eine Bestätigung der von zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgebrachten Kritikpunkte darstellen.

- Auf inhaltlicher Ebene wird festgestellt, dass Strategien in Sektoren mit starker Geberpräsenz (z.B. Gesundheit, Bildung) am besten ausgearbeitet sind, während Wachstumsstrategien für produktive Sektoren (z.B. Landwirtschaft) fehlen.
- Mangelnde Kapazitäten auf Regierungsebene sind ein Hindernis bei der Ausarbeitung, Implementierung und Evaluierung von PRSPs.
- Schwache Strukturen in der Zivilgesellschaft bewirken, dass der partizipative Prozess nicht so umfassend ist, wie er sein könnte, da es vielen relevanten Gruppen an den notwendigen Ressourcen mangelt.
- Standardisierte Vorgaben durch die IFIs bewirken, dass wenig Freiraum für länderspezifische Planung bleibt und dass Empfängerregierungen auf die Produktion eines Dokuments hinarbeiten und weniger auf die Veränderung innenpolitischer Prozesse.

- Eine negative Folge der PRSPs ist in manchen Ländern die Doppelung von Institutionen und politischen Prozessen, da neben den bestehenden PRS-spezifische Einrichtungen geschaffen werden.

Im Folgenden sollen einige dieser Kritikpunkte aufgegriffen und genauer erläutert werden.

### **Widersprüche im Bereich von country ownership**

Das Ownership-Prinzip wurde zwar im Vergleich zu früheren Ansätzen der IFI gestärkt, allerdings nur innerhalb eines engen Kreises an offiziellen stakeholders. Der den PRSPs innewohnende Widerspruch zwischen von den IFI verordneter Konditionalität und dem gleichzeitigen Anspruch, country-ownership fördern zu wollen, wurde sowohl von IEO als auch von OED angesprochen. Der Mechanismus der Zustimmung durch den Vorstand der IFI untergräbt ebenfalls das country ownership („Washington signing off“) und legte den Fokus eher auf die Ausarbeitung von Dokumenten für ein punktuell Ereignis als auf einen langfristigen Prozess zur Verbesserung der Fähigkeiten eines Landes bei Planung, Implementierung und Monitoring.

### **Mangelnde Kapazitäten**

Die Entwicklung von adäquaten Kapazitäten ist besonders für die Nachhaltigkeit der Armutsstrategien von Bedeutung, da schwache Kapazitäten im öffentlichen Sektor eines Entwicklungslandes ein großes Hindernis bei der Implementierung der PRSPs darstellen. Der PRS-Prozess könnte zwar zur Identifizierung solcher Lücken beitragen, da jedoch kaum eine umfassende Planung im Bereich der Kapazitätsentwicklung vorgenommen wurde, wurde dieses Potential nicht ausgeschöpft. Der von den IFI verordnete Zeitdruck bei der Fertigstellung von PRSPs sowie der Wunsch der Empfängerländer, möglichst rasch Ressourcen im Rahmen des Schuldenerlasses freizusetzen, führten dazu, dass in vielen Ländern externe Konsultanten beauftragt wurden, sodass ein möglicher Effekt bei der Kapazitätsentwicklung dadurch beeinträchtigt wurde.

### **PRSPs – Instrumente für die politische Planung?**

Die PRSPs stellen noch keine geeignete Grundlage für die politische Planung dar. Wenngleich der PRS-Prozess bewirkte, dass alle Sektorstrategien in einem Dokument zusammengeführt wurden, wurden individuelle Sektorstrategien in der Formulierungsphase kaum verändert. Außerdem wirkte sich die Doppelung von Institutionen durch die Einrichtung von PRS-spezifischen Institutionen negativ aus. Während eine gewisse Institutionalisierung der PRS-Prozesse notwendig erscheint, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten, herrschte letztendlich ein unklares Verhältnis zwischen dem PRS-Prozess, der zum Teil ad hoc ins Leben gerufen wurde, und parallel verlaufenden bestehenden Politikprozessen. Für länderspezifische Lösungen und Anpassung an unterschiedliche Ausgangsbedingungen bleibt auf Grund der standardisierten Anforderungen der IFI an die PRSPs nur wenig Freiraum.

### **Unzulänglichkeiten im Partizipationsprozess**

Der partizipative Prozess, der die Formulierung des PRSP begleiten sollte, war unzureichend in bereits existierende politische Strukturen eingebettet. In den meisten Ländern wurden einige wesentliche Akteure zu wenig in den partizipativen Prozess einbezogen. Dazu gehören die Parlamente, der Privatsektor, regionale und lokale Instanzen sowie arme Bevölkerungsgruppen. Konsultationen mit Basisorganisationen und NGOs wurden in manchen Ländern durch ihren mangelnden Organisationsgrad erschwert und fanden letztendlich nur mit jenen Interessens-

gruppen statt, die bereits über eine Form der institutionellen Repräsentation, z.B. in Form von Dachorganisationen, verfügten. Als bedeutendste Hindernisse wurden Informationsmangel und knappe Fristen für Reaktionen auf Entwürfe und der Zeitdruck auf Grund der Koppelung der PRSPs an die HIPC-Initiative genannt.

### **Mangelnde Koordinierung der Geber**

Veränderungen in den Programmen der Geber hinsichtlich einer Anpassung an die PRSPs sind besonders auf inhaltlicher Ebene nur schwer zu erkennen. Die Koordinierung ist für jene Entwicklungsländer besser, in denen bereits vor der Erstellung eines PRSP gut funktionierende Koordinationsmechanismen zwischen den Gebern und der Empfängerregierung vorhanden waren. Die PRSPs führten auch nicht zu einer Anpassung der Gebermaßnahmen an die Budgetzyklen der Empfängerländer oder zu einer Harmonisierung von Berichtserfordernissen. Die Folge davon ist, dass die Transaktionskosten für die Empfängerregierungen sehr hoch bleiben, da sie weiterhin unterschiedlichen Ansprüchen der Geber bei der Überwachung von Indikatoren und bei der Erstellung von Berichten genügen müssen.

### **Makroökonomische Fragen und die Rolle von Wachstum**

Die PRSPs regten kaum zur Debatte zu wirtschaftspolitischen Alternativen an, wobei zivilgesellschaftliche Organisationen und NGOs bei makroökonomischen Fragen nur unregelmäßig konsultiert wurden (dies sei auf ihren Mangel an Interesse und an Kapazität in diesem Bereich zurückzuführen). Die Diskussionen konzentrierten sich zu stark auf die Zusammensetzung öffentlicher Ausgaben. Hierbei wurden besonders Sektoren mit starker Geberpräsenz berücksichtigt (z.B. Gesundheit, Bildung), während Wachstumsstrategien für produktive Sektoren, wie z.B. Landwirtschaft, fehlten. Demnach wurde die Armutsbekämpfung in erster Linie durch die Verteilung von öffentlichen Ausgaben angestrebt, weniger durch die Definition von mittel- oder langfristigen umfassenden oder individuellen Sektorstrategien.

Nicht-ausgabenbezogene Handlungsfelder und deren Wirkung auf die Armutsbekämpfung wurden in den PRSPs kaum berücksichtigt. Insgesamt ist das Verständnis, welche Politik und Programme zur Armutsbekämpfung beitragen, weiterhin lückenhaft und der PRS-Prozess hat nur in bescheidenem Ausmaß dazu beigetragen, das Wissen in diesem Bereich zu vervollständigen.

### **Probleme bei der Evaluierung und Messung von Ergebnissen**

Die Evaluierung und Messung von Fortschritten bei der Erreichung der in den PRSPs gesteckten Ziele wurde dadurch erschwert, dass benchmarks im Bereich von mittelfristigen Zielen kaum formuliert wurden. Wo Indikatoren festgelegt wurden, überstieg deren Erfassung und Analyse in vielen Ländern die administrative Kapazität. Die starke Ergebnisorientierung der PRSPs führte zum Teil auch zu unrealistischen Zielen. Monitoringsysteme wurden nach den Wünschen der Geber gestaltet, auch wenn sie über nationale Bedürfnisse oder Möglichkeiten hinausgingen. Insgesamt war die Datensammlung eher nachfrageorientiert, also den Erfordernissen des PRS-Prozesses angepasst und floss nicht unbedingt in politische Maßnahmen bzw. Veränderungen ein. Der Zeitplan für Monitoringmaßnahmen wurde ebenfalls von den IFI vorgegeben und entsprach nicht den inhaltlichen und zeitlichen Anforderungen des politischen Prozesses in den Entwicklungsländern.

## Vorläufige Ergebnisse der PRSPs

Eine wichtige Frage ist jene nach greifbaren Erfolgen, welche die PRSPs gezeitigt haben. Die Wachstumsraten blieben bei den PRSP-Ländern unverändert, verschlechterten sich allerdings bei Ländern ohne PRSP. Bei der Erreichung der MDGs konnten bei einigen Teilzielen (z.B. Impfungen) zwar Verbesserungen erzielt werden, positive Entwicklungen bei der Erzielung von Endzielen (z.B. Mütter-/Kindersterblichkeit) blieben jedoch großteils aus. Armutsbezogene öffentliche Ausgaben haben zwischen 1999 und 2002 zugenommen, ob dies auf die PRS- oder HIPC-Initiative zurückzuführen ist, bleibt jedoch unklar, da dieser Trend schon vor der neuen Armutsstrategie der IFI zu beobachten war. Ob die PRS eine Verbesserung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen bewirkte, ist ebenfalls schwer festzustellen, da sich die CPIA-Einstufungen zwischen 1999 und 2003 allgemein verbesserten (also für Länder mit und ohne PRSP). Außerdem waren ohnehin nur Länder mit funktionstüchtigen Institutionen in der Lage, ein PRSP vorzulegen. In den Empfängerländern herrschte überdies die Erwartungshaltung, dass die Formulierung eines PRSP eine Grundlage für erhöhte Entwicklungshilfe darstellen würde. Dies hat sich zwar insofern bewahrheitet, als der ODA-Durchschnitt für jene Länder höher ist, die sehr früh ein PRSP vorlegten, allerdings ist nicht festzustellen, ob die ODA an PRSP-Staaten stärker zunimmt als jene, die an andere IDA-Staaten geht.

## Abschließend

Die Evaluationen von IEO und OED äußern sich insgesamt kritisch über prozessuale und inhaltliche Komponenten der PRSPs, stellen allerdings die makroökonomischen Maßnahmen, die von den IFI verordnet werden nicht in Frage. Kritiker von zivilgesellschaftlicher Seite sprechen auch die fragwürdigen Auswirkungen solcher Maßnahmen bei der Armutsbekämpfung an sowie die Verknüpfung des Schuldenerlasses im Rahmen der HIPC-Initiative an die einjährige Implementierung eines PRSP, da dies zu einer Verzögerung der Freisetzung von Ressourcen führt, die eigentlich für armutsbekämpfende Maßnahmen verwendet werden sollten.

Karin Küblböck,  
Alexandra Illmer<sup>1</sup>

Februar 2005

---

<sup>1</sup> A. Illmer dissertiert an der Universität Salzburg zum Thema „Dezentralisierung als Strategie für die Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern“. Sie absolvierte im Februar 2005 ein Praktikum in der ÖFSE.