

Leitfaden zur Bewertung von Landes-PRSPs

Einleitung

Seit der Einführung der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) im Jahr 1999 ist deren Erstellung Bedingung für Schuldenerlass im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative sowie für neue Kredite der Internationalen Finanzinstitutionen. Die Strategiepapiere werden von den Regierungen der Entwicklungsländer unter Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure erarbeitet. Im Anschluss an die Erstellung sind sie den Exekutivräten von IWF und Weltbank vorzulegen.

Die PRSPs sind ein Versuch, Armutsbekämpfung zum übergeordneten Politikziel zu machen. Alle wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen sind in der Folge auf dieses Ziel hin auszurichten. Die Strategiepapiere sollen mittelfristig als das zentrale Planungsinstrument in den ärmsten Entwicklungsländern etabliert werden und holistisch sein – also soziale als auch makroökonomische, strukturelle und sektorale Politikmaßnahmen umfassen.

Die ÖFSE beschäftigt sich seit 2001 mit dem Thema PRSP. Im Rahmen des Projektes wurden etliche Studien erstellt sowie Veranstaltungen und Diskussionsprozesse organisiert. Die in diesem Zusammenhang von der ÖFSE verfassten Dokumente und Studien sind unter http://www.oefse.at/german/publikat/publ_index.htm abrufbar.

Der Leitfaden beruht auf den Recherchen und Diskussionen des Projektes. Er soll als Hilfestellung für die Bewertung und Weiterentwicklung von Landes-PRSPs dienen und richtet sich an MitarbeiterInnen staatlicher sowie nichtstaatlicher entwicklungspolitischer Organisationen.

Der Leitfaden ist in Form von **Fragen** formuliert. Diese sind entsprechend der **Zwischenbilanz** (http://www.oefse.at/download/prsp_informationen.pdf) zu Themenblöcken zusammengefasst.

a) Inhaltliche Qualität des Ansatzes

Armutsbekämpfung allgemein

- Umfasst die Definition von Armut – abgesehen vom Einkommen – andere Analysekatoren wie z.B.
 - Verteilung des Reichtums des Landes
 - Sozioökonomische Verletzlichkeit
 - Zugang zu grundlegenden Basissozialeinrichtungen
 - Soziale, politische und kollektive Rechte
 - Spezielle Betroffenheit durch schlechte Umweltbedingungen
 - Innerfamiliäre Verteilungsfragen
 - Geschlechterverhältnisse
 - Institutionelle und interessenspolitische Ursachen von Armut (inklusive Korruption)
- Wird Armutsbekämpfung als staatliche Verpflichtung angesehen, d.h. die in Armut lebenden Menschen als InhaberInnen von Bedürfnissen UND Rechten definiert?
- Gibt es Evaluierungen über die positiven und negativen Auswirkungen der bisherigen wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien und Maßnahmen auf die Armutssituation?
- Wenn ja, inwieweit sind diese Ergebnisse in die Analyse der Armutssituation und in die Strategieentwicklung eingeflossen und berücksichtigt worden?
- Wurden, abgesehen von den endogenen Aspekten und Ursachen von Armut, auch die exogenen Ursachen von Armut in der Analyse berücksichtigt, wie z.B. positive/negative Auswirkungen der Weltmarktintegration, der Terms of Trade oder von internationalen Abkommen wie z.B. die Abkommen der WTO (Landwirtschaft, TRIPS, Dienstleistungen etc.)?

- Wenn ja, welche Strategien und konkreten Maßnahmen werden daraus abgeleitet und im PRSP formuliert?
- Werden Trade-offs definiert, bei denen die Armutsbekämpfung Vorrang erhält?
- Werden Gesetze und Maßnahmen auf ihre Auswirkungen bzgl. Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung evaluiert?
- Werden spezielle Maßnahmen definiert, um Diskriminierung von armen und besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen zu mindern?

Wirtschaftspolitik

- Gibt es gendersensible Evaluierungen über die positiven und negativen Auswirkungen der bisherigen mikro- und makropolitischen Maßnahmen auf die Armutssituation?
- Wenn ja, inwieweit sind diese Ergebnisse in die Analyse der Armutssituation und in die Strategieentwicklung eingeflossen bzw. berücksichtigt worden?
- Werden die Verbindungen zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion klar benannt und ausgeführt, d.h. durch welche Maßnahmen wird sichergestellt, dass Wirtschaftswachstum die armen Bevölkerungsgruppen insbesondere im ländlichen Raum sowie Frauen erreicht?
- Werden gesellschaftspolitische Dimensionen von Armut und Armutsreduktion in wirtschaftspolitische Maßnahmen integriert und sind diese gendersensibel?
- Gibt es konkret ausformulierte und nachvollziehbare Strategien und Maßnahmen, wie die Produktivität der Armen gefördert wird bzw. die Herstellung der notwendigen Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Markt erfolgen soll?
- Gibt es neben ausgabenseitigen verteilungspolitischen Maßnahmen auch einnahmeseitige Maßnahmen (z.B. Einführung/Erhöhung von direkten Steuern wie z.B. Einkommenssteuern, Vermögenssteuern)?
- Inwieweit nehmen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Strategien auf die zentralen Sektoren (allen voran Landwirtschaft/ländliche Entwicklung) und die großen Gruppen der von Armut betroffenen Bevölkerung (ländliche Bevölkerung, Frauen) Bezug bzw. fördern die Verbesserung der Einkommens- und Lebenschancen genau dieser Gruppen?
- Inwieweit werden angebotsorientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen berücksichtigt, u.a. die Bereitstellung von günstigen Krediten für KleinunternehmerInnen?
- Gibt es abgesehen von der Förderung der Exportwirtschaft als eine Wachstumsstrategie auch Maßnahmen, die die lokale oder regionale Wirtschaft und die eigenständige Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Nahrungsmitteln und Dienstleistungen sicherstellt?
- Gibt es (Spielräume für) eine aktive Landwirtschafts-, Industrie-, Handels- und Investitionspolitik, die sich an den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung orientiert und die andere Aspekte wie z.B. Umweltschutz, ArbeitnehmerInnenschutz, Verbesserung der Situation von Frauen etc. berücksichtigt?
- Gibt es Spielräume innerhalb der wirtschaftspolitischen Maßnahmen – z.B. zwischen Inflationspolitik und Beschäftigungspolitik (hier insbesondere im Bereich der Makroökonomischen Maßnahmen)?
- Werden mögliche Trade-offs zwischen den verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen benannt und Strategien zu deren Minimierung vorgeschlagen (Förderung von Freihandelszonen zur Ansiedlung von Exportunternehmen vs. Geringe Einkommen)?
- Basieren die Wachstumsprognosen auf realistischen Annahmen und inwieweit berücksichtigen diese Prognosen die Einbettung des betreffenden Landes in den internationalen Kontext bzw. Weltmarkt und daraus allfällig entstehende Schwankungen?
- Inwieweit gibt es konkrete Ansätze, die auf die Stärkung/Reform von Institutionen für die Umsetzung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums notwendig sind?

- Wurden bzw. sind die verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufeinander abgestimmt bzw. sind diese kohärent?

Sozialpolitik

- Gibt es (unabhängige) Evaluierungen über die bisherigen positiven oder negativen Auswirkungen von Strukturreformen im Sozialbereich (Gesundheit, Bildung etc.) – insbesondere von Privatisierungsmaßnahmen oder Private-Public-Partnerships im Hinblick auf die Reduktion von Armut?
- Wenn ja, inwieweit finden sich die Ergebnisse dieser Evaluierungen in der Analyse bzw. in den vorgeschlagenen Maßnahmen wieder?
- Werden die sozialpolitischen Aktionsfelder, die seitens der öffentlichen Hand bereitgestellt werden sollen, klar benannt?
- Inwieweit wurde die Definition über die öffentlichen Aufgaben im Rahmen eines partizipativen Prozesses unter Einbeziehung der verschiedenen Interessensgruppen – hier insbesondere der armen Bevölkerungsgruppen – erarbeitet?
- Sind die vorgeschlagenen Maßnahmen gendersensibel und zielen darauf ab, insbesondere den Zugang der ländlichen Bevölkerung zu grundlegenden sozialen Leistungen zu erhöhen?
- Gibt es konkrete Reformmaßnahmen und/oder Alternativkonzepte, die auf eine Stärkung und Demokratisierung des öffentlichen Staates und zur Weiterentwicklung öffentlicher Institutionen im sozialpolitischen Bereich beitragen (Bildung, Gesundheit, Wasser etc.)?

Gender

- Werden die Geschlechterverhältnisse in der produktiven und reproduktiven Sphäre innerhalb der Analyse der Ursachen, der Auswirkungen und der Betroffenheit von Armut berücksichtigt?
- Werden konkrete Strategien und Maßnahmen, die zu einer nachhaltigen Verbesserung des Geschlechterverhältnisses in den verschiedenen Bereichen (Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik etc.) einen Beitrag liefern können, formuliert?
- Wird auf unterschiedliche Voraussetzungen für gendersensible Politik in verschiedenen Teilen der Gesellschaft Rücksicht genommen?

Umwelt

- Werden umweltrelevante Aspekte und Themen in Verbindung mit Armut in der Analyse berücksichtigt?
- Wird die besondere Abhängigkeit der wirtschaftlich armen Bevölkerung von natürlichen Ressourcen thematisiert?
- Wird die besondere Verletzlichkeit der wirtschaftlich armen Bevölkerung durch Umweltschäden analysiert?
- Werden auf dieser Analyse aufbauend auch entsprechende Strategien und Maßnahmen formuliert?

Schuldenerlass

- Wie realistisch sind die Berechnungen, Prognosen und Annahmen im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum des betreffenden Landes im Kontext der aktuellen internationalen Arbeitsteilung und Konjunktur (mögliche Veränderung der Terms of Trade etc.) und die damit verbundene Bedienung von noch ausstehenden oder neu entstehenden Schulden?

- Wie realistisch ist eine nachhaltige Entschuldung des betreffenden Landes im Rahmen der HIPC-Initiative vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen und seiner Möglichkeiten, Wirtschaftswachstum im Sinne des Pro-Poor-Growth Ansatzes zu erreichen?
- Gibt es genügend finanzielle Unterstützung seitens der Geber (insbesondere Grants), die den Erfolg der HIPC-Initiative sicherstellen – d.h. nachhaltige Entschuldung, Förderung von nachhaltiger Entwicklung und armutsminderndem Wirtschaftswachstum?

b) Qualität des Prozesses

Ownership

- Inwieweit wurde das vorliegende PRSP von lokalen ExpertInnen und den zivilgesellschaftlichen Akteuren erarbeitet oder weiterentwickelt?
- Inwieweit wurden oder werden lokale armutsorientierte Entwicklungspläne mittels partizipativer Prozesse entwickelt?
- Wurden die Parlamente in die Erarbeitung und Entscheidungsfindung über die zentralen Inhalte und Strategien von PRSPs miteinbezogen?
- Inwieweit wurden oder werden alle politischen Handlungsfelder bzw. Maßnahmen und Strategien des PRSPs mit allen Akteuren und Interessensgruppen diskutiert?
- Inwieweit gibt es Raum für alternative/innovative wirtschaftspolitische Ansätze und Ideen?
- Inwieweit entstehen allfällige mögliche Einschränkungen des Ownerships der Entwicklungsländer durch die bestehenden Entscheidungsmechanismen (Abnahme von PRSPs durch Weltbank und IWF) oder internationale Rahmenverträge wie z.B. die WTO-Abkommen?
- Welche Maßnahmen stellen sicher, dass die notwendigen personellen und institutionellen Kapazitäten der verschiedenen Akteure (Regierung, nationale und lokale Verwaltung, Parlamente, Gemeindeverwaltungen, zivilgesellschaftliche Organisationen) zur Umsetzung und Weiterentwicklung von PRSPs aufgebaut werden?
- Durch welche Maßnahmen werden die Kapazitäten der Entwicklungsländer gestärkt, derartige Verhandlungen im Sinne ihrer Interessen insbesondere im Hinblick auf Armutsreduktion zu führen (u.a. Landwirtschaftsabkommen, TRIPS-Abkommen etc.)?

Partizipation

- Gibt es Minimalstandards, die die Struktur und den Ablauf des Beteiligungsprozesses festlegen und in denen auch klar definiert ist, wer als Zivilgesellschaft definiert ist?
- Wenn ja, wurden diese Minimalstandards gemeinsam mit den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren erarbeitet?
- Standen/stehten alle Inhalte, Strategien und Maßnahmen im Rahmen der Beteiligungsprozesse zur Diskussion, insbesondere auch jene im Bereich Wirtschaftspolitik?
- Inwieweit kann sich insbesondere die Gruppe der sozioökonomisch benachteiligten Menschen an den Beteiligungsprozessen einbringen, hier insbesondere auch Frauen?
- Werden die Beteiligungsprozesse derart gestaltet, dass die Inhalte für die verschiedenen Gruppen verständlich und nachvollziehbar sind und genügend Zeit zur Verfügung steht, so dass diese sich auch in die Diskussion einbringen können?
- Wie verbindlich sind/waren die Beteiligungsprozesse? Wodurch wird diese Verbindlichkeit sichergestellt?
- Sind die Ergebnisse oder Alternativvorschläge dieser Beteiligungsprozesse in die konkreten Maßnahmen und Strategien eingeflossen bzw. wie fließen diese ein?
- Wurden bzw. werden den zivilgesellschaftlichen Gruppen personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt, um eine umfassende Beteiligung sicherzustellen und deren institutionelle Kapazitäten zu stärken?
- Wurden bzw. werden institutionelle Mechanismen und Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen, um die fortlaufende Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen bei der Umsetzung, dem Monitoring, der Evaluierung und der Weiterentwicklung von PRSPs sicherzustellen? Wenn ja, welche?

Accountability

- Gibt es Mechanismen, die zu einer öffentlichen Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen für die von ihnen umgesetzte Politik führen?

Alexandra Strickner/Karin Küblböck

September 2003