

9 Burkina Faso

9.1 Kurzporträt des Landes

Burkina Faso gehört zu den ärmsten Ländern der Welt: Das jährliche durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen liegt bei 230 \$ - und somit weit unter dem seiner Nachbarländer. Mit einer Alphabetisierungsquote von 18,4% bleibt Burkina Faso deutlich unter dem Durchschnitt des subsaharischen Afrikas. Der Anteil der armen Bevölkerung liegt bei 45,3% (1998) und ist damit in den letzten Jahren sogar leicht angestiegen. 94,5% der armen Bevölkerung lebt auf dem Land.

Nach der Abwertung des FCFA um 50% im Jahr 1994 wurden bis 1999 durchschnittliche reale Wachstumsraten von 5,3% erreicht. Diese sind jedoch auf Grund der großen Abhängigkeit von Baumwoll- und Goldexport (mit jeweils 50-60% und 10% Anteil an den Exporteinnahmen); hochgradig für Terms of Trade-Schocks anfällig.

1991 wurden die ersten Strukturanpassungen unter Anleitung des IWF und der Weltbank durchgeführt und seither die Hälfte der staatlichen Unternehmen privatisiert. Seit 1998 kommt es zu sukzessiven Zollsenkungen im Rahmen des Gemeinsamen Außenzolls der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion WAEMU.

9.2 Burkina Faso in der HIPC-Initiative

Die staatliche Auslandsverschuldung Burkina Fasos fällt zu 80,5% auf multilaterale Kreditgeber, davon 37,2% auf die IDA. Das Land hatte sich bereits für die Original-HIPC-Initiative qualifiziert und 1997 bei einem Schuldenstand von 683 Mio. US\$ NPV (nominal 1.287,6 Mio. US\$), eine Entschuldung von 229 Mio. US\$ in NPV (nominal 400 Mio. US\$) erhalten. Die Erreichung des Completion Points im Juli 2000 war gleichzeitig Zeitpunkt des neuen Decision Points für HIPC II. Im Rahmen dieser neuen Initiative werden dem Land weitere Schulden im Wert von 169 Mio. US\$ NPV gestrichen. Damit summiert sich die Gesamtentlastung auf insgesamt 398 Mio. US\$ NPV.

Der Schuldenstand wird allerdings voraussichtlich schon bald wieder ansteigen und bereits im Jahr 2008 den Wert von 1999 übertreffen. Der Schuldendienst von Burkina Faso von 1990 –1999 ergibt laut GDF einen Durchschnittswert von 46,1 Mio. US\$. Im *Status of Implementation* Bericht von September 2001 werden für 1998 Zahlungen in Höhe von 60 Mio. US\$ und für 1999 von 53,1 Mio. US\$ aufgeführt. Durch die Schuldenstreichungen wird der fällige Schuldendienst auf einen Wert von 30,1 Mio. US\$ für 2001 reduziert, steigt nach 2008 aber sprunghaft wieder an. So wird bereits im Jahr 2008 der Stand von 1999 (53,1 Mio.) mit 56,1 Mio. US\$ übertroffen werden.

Es kann also höchstens von einer anfänglichen Entlastung für Burkina Faso gesprochen werden, da der Fall des Schuldendienstes um 23 Mio. US\$ von 1999 auf 2001 zwar spektakulär erscheint, jedoch keine nachhaltige Stabilisierung auf diesem Niveau erreicht wird. Die prognostizierte Entwicklung der Schuldentragfähigkeitsindikatoren erscheint auf den ersten Blick positiv. Das Verhältnis von Schuldendienst - zu den Exporten soll von 18% 1999 über 12% 2000 auf 7% ab 2009 und das Verhältnis Schuldendienst zu den Staatseinnahmen von 14% 1999 über 9% 2000 auf 5-7% in den Folgejahren sinken. Der Anteil des Schuldendienstes zum BIP reduziert sich von 2% auf unter 1%. Jedoch sind diese Werte, wie aus den Annahmen der *Debt Sustainability Analysis* (DSA) hervorgeht, an eine äußerst optimistische Erwartung für das Wirtschaftswachstum gekoppelt.

Die DSA geht von einem durchschnittlichen Wachstum des realen BIP um 6% pro Jahr über den

gesamten Zeitraum bis 2019 aus. Bei den Terms of Trade soll eine Trendwende einsetzen. Nach teilweise massiven Verschlechterungen (1999 -10,85 und 2000 von -5,7%) wird ein Anwachsen von jährlich 3% bis 2005 und durchschnittlich 1% danach angenommen.

Das europäische NGO-Netzwerk Eurodad hat in eigenen Berechnungen Trends zu Grunde gelegt, die es für realistischer hält. Die Untersuchung ging für den Zeitraum 2000 bis 2010 von Rohstoffpreisen auf dem heutigen Niveau aus und von einer Entwicklung des Exportvolumens entsprechend der Entwicklung zwischen 1990 und 1999. Ausgehend von diesen Kalkulationen steigt das Verhältnis NVP-Schulden zu Exporten bis 2010 wieder auf 257% (Eurodad 2001).

9.3 Programme mit den IFIs

Im November 2000 wurde ein PRSC -Kredit der Weltbank zu IDA-Bedingungen von 45 Mio \$ genehmigt. "The proposed credit is an integral part of the bank's strategy to support the implementation of Burkina Faso's Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)" (World Bank 2001b, Introduction). Es war die erste Tranche des auf drei Jahre angesetzten Kredits, der der Regierung finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung ihrer Armutsbekämpfungsstrategie bieten sollen. PRSC 1 folgt den vorangegangenen Programmen EMRSO (1998) und SAC III (1999) und hat zwei Hauptkomponenten: die Reform des öffentlichen Sektors und good governance einerseits sowie sektorale pro-poor-policies andererseits.

Derzeit werden 8 IDA-Projekte in Burkina Faso umgesetzt:

- Community-Based-Rural Development Program (66,7 Mio US \$)
- Bewässerungsprojekt (5,2 Mio US \$)
- zwei Projekte zur städtischen Entwicklung (37 und 10 Mio US \$)
- Trinkwasserprojekt in Ouagadougou (70 Mio US \$)
- Post Primary Education Projekt (26 Mio US \$)
- HIV/AIDS Projekt (22 Mio US \$)
- Capacity Building und Umweltmanagement im Bergbausektor (21,4 Millionen US \$)

Die Weltbank präsentierte im November 2000 eine neue Country Assistance Strategy (CAS), welche sich ganz im Zeichen der Armutsbekämpfungsstrategie des PRSP versteht.

Des Weiteren wurde im September 1999 die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) als Nachfolgerin der beiden voraus gegangenen ESAF – Programme des IWF von 49 Mio \$ mit dem Ziel der makroökonomischen Stabilität auf dreijähriger Laufzeit gebilligt.

9.4 Prozess, Aufbau und Ziele des PRSP von Burkina Faso

9.4.1 Der Entstehungsprozess des PRSP

Die Ausarbeitung des PRSPs geschah in einer Zeit politischer Unruhen, welche der Ermordung eines kritischen Journalisten im Dezember 1998 folgten (SPA 2000), was möglicherweise eine Erklärung dafür ist, dass die traditionell relativ gut entwickelte Zivilgesellschaft Burkina Fasos nur sehr schwach in den Prozess eingebunden wurde. (Hårsmar 2002)

Im November 1999 wurde ein interministerielles Komitee unter der direkten Führung des Wirtschaftsministers mit Teilnahme von Experten aus dem Bildungs-, Gesundheits-, Landwirtschafts-, Viehzuchts- sowie dem Umwelt- und Wasserministerium gegründet. Diese arbeiteten den ersten Entwurf der Armutsbekämpfungsstrategie aus und präsentierten ihn beiden Parlamentskammern und den IFIs im Februar 2000. Nach zwei regionalen Konsultationen mit Zivilgesellschaft und Stakeholdern wurde im April ein zweiter Entwurf angefertigt und den IFIs bei deren Besuch im April/Mai übergeben.

Die IFIs kritisieren die mangelhafte Teilhabe der armen Bevölkerung und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen an der Ausarbeitung des Dokuments: "The PRSP was drafted by a small group in government with assistance of a few donors (...) Both the Bank and the Fund Boards discussed whether Burkina Faso's PRSP should be considered as an interim rather than a full PRSP on the grounds of limited participation" (IMF 2001b, S.28). Außerdem gäbe es im PRSP keine Zusammenfassung der Hauptdiskussionspunkte bei den Konsultationen mit der Zivilgesellschaft. (JSA)

Das europäische Schuldennetzwerk EURODAD bekam von seinen Partnern in Burkina die Auskunft, dass es diesen unmöglich gewesen sei, eine Liste, der in den Prozess involvierten NGOs zu erhalten. Der Leiter des größten NGO-Netzwerkes vor Ort hätte von dem Konzept eines nationalen Armutsbekämpfungsstrategiepapiers erst erfahren, als das PRSP bereits fertig gestellt war (EURODAD 2000). Der Verlauf der beiden regionalen Konsultationen mit der Zivilgesellschaft wird in der Tat von verschiedenen NGO-Vertretern kritisiert: Die Umweltorganisation NSSD gibt zu vermerken, dass die geladenen Organisationen die Dokumente sehr spät erhielten, was eine tiefergehende Reflexion unmöglich gemacht habe, und dass weiterhin nur lokale NGOs, jedoch keine Verantwortlichen auf nationaler Ebene geladen waren. Ausserdem hätten Präsentationen der Experten der Ministerien so viel Zeit eingenommen, dass kaum Platz zur Diskussion geblieben sei.

Im Großen und Ganzen sahen sich Vertreter der Zivilgesellschaft im Vergleich zu Vertretern von Ministerien und Geldgebern klar unterrepräsentiert und fühlten sich in einer Statistenrolle. (NSSD 2000) So lässt sich die Rolle von NGOs im PRSP-Ausarbeitungsprozess darauf reduzieren, dass diese informiert aber nicht wirklich konsultiert wurden, wie es auch der IWF in seiner Einschätzung formuliert. (IMF 2001b) Andererseits gaben NGOs aber auch positive Einschätzungen ab, wie die NGOs Recif und IPD/AOS, welche erklärten, ganz hinter dem PRSP zu stehen und bereits Informationsveranstaltungen dazu organisiert zu haben. (ADEA 2000, WB 2001a)

9.4.2 Aufbau und Anspruch

Im ersten Teil des insgesamt 82 Seiten umfassenden Dokuments wird eine Armutsanalyse auf der Basis zweier Umfragen aus den Jahren 1994 und 1998 vorgenommen. Im Anschluß werden die Entwicklungsziele Burkina Fasos formuliert und ausführlich die Strategien zur Armutsbekämpfung dargelegt.

Schließlich werden Kosten und Finanzierung der Strategie aufgelistet und in einem letzten Teil die Mechanismen zur Armutüberwachung und die Indikatoren zur Überprüfung der Strategieumsetzung erläutert.

Das PRSP wird als neues Paradigma verstanden; ein von externen Schocks unabhängigeres Wachstum mit breiterer ökonomischer Basis und Gleichheitsorientierung soll die unabdingliche Grundlage sein, um Armut wirksam zu bekämpfen.

Es wird der Anspruch erhoben die sektoralen Ziele und Finanzpläne aller Ministerien durch das

PRSP zu beeinflussen. Hauptziel ist die Senkung des Niveaus der Einkommensarmut und der sozioökonomischen Krisenanfälligkeit der Bevölkerung sowie die Bekämpfung der Ungleichheit zwischen den verschiedenen Regionen und sozioökonomischen Gruppen. Ein Fokus soll auf soziale Grunddienste, Ernährungssicherung und Zugang zu Trinkwasser gelegt werden.

Die Strategien zur Erreichung dieser Ziele sind:

1. Vergrößerung des gleichheitsorientierten Wachstums über stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, stärkere Wettbewerbsfähigkeit und reduzierte Faktorkosten, ländliche Entwicklung und die Unterstützung der produktiven Sektoren.
2. Garantierter Zugang zu sozialen Diensten, d.h. zu Bildung, Gesundheitsversorgung, zu sauberem Wasser und besseren Wohnverhältnissen für Arme
3. Förderung von Erwerbsmöglichkeiten und einkommenschaffenden Maßnahmen für Arme durch Reduzierung der Krisenanfälligkeit von landwirtschaftlichen Aktivitäten, Modernisierung des Landwirtschaftssektors, Vergrößerung und Diversifizierung ländlichen Einkommens sowie Straßenbau im ländlichen Raum
4. Förderung von good governance durch Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung, Stärkung der Justiz, Verbesserung der Haushaltspläne.

9.4.3 Armutsanalyse und Zielsetzungen

Die Armutsanalyse basiert auf den Ergebnissen zweier Befragungen über die Lebensbedingungen in den Haushalten aus den Jahren 1994 und 1998, durchgeführt vom *Institut National de la Statistique et de la Démographie*. Gemessen an dem Indikator der Aufnahme von 2300 kcal/Person/Tag lag der Anteil der armen Bevölkerung 1998 bei 45,3% und damit leicht höher als 1994, als er 44,5% betrug.

Erklärtes Ziel des PRSPs ist es, bis zum Jahr 2015 das Armutsniveau von 45% auf 30% zu senken. Obwohl die Armut unter der urbanen Bevölkerung im Zeitraum von 1994 bis 1998 um 5% anstieg und 1998 einen Anteil von 16% aufwies, so ist sie noch immer hauptsächlich ein ländliches Phänomen in Burkina Faso: 94% der Armen leben auf dem Land.

Regional gesehen hat sich Armut von 1994 auf 1998 ausdifferenziert: während die Armut im Süden, Südosten und Norden um 8% sank, stieg sie in der südlich-zentralen Region um 5% an, was auf den unterschiedlichen Zugang zu Ressourcen wie Wasser und fruchtbarem Land zurückgeführt wird. 1994 war die Armut bei Subsistenzbauern mit 51,5% am höchsten, gefolgt von Cash-Crop-Farmern mit 50,1% und nicht aktiven bzw. Erwerblosen mit 42,4%. 1998 stieg die Armut in allen Bereichen, außer bei Cash-Crop-Farmern und nicht aktiven Personen. Mehr als drei von vier Armen sind Subsistenzbauern; die Armut bei Cash-Crop-Farmern fiel von 50,1% auf 42,4%.

Für ca. 80% der Bevölkerung ist Landwirtschaft die Haupteinnahmequelle, Landwirtschaft und Viehzucht machen 35% des BIP und 60% der Exporte aus. 87% der Farmer betreiben hauptsächlich Subsistenzwirtschaft und/oder extensive Viehzucht. Kleine Farmer haben besondere Probleme, Löhne zu zahlen und Zugang zu Märkten und Agrarunterstützungen zu bekommen. Seit 1980 wuchs der landwirtschaftliche Sektor um 4% jährlich.

Bis zum Jahr 2010 soll der Agrarbereich durchschnittlich um 5-10% und das Einkommen der Bauern und Viehzüchter um mindestens 3% pro Jahr wachsen.

Bildung

Zwischen 1990 und 1999 hat die Einschulungsquote von 30% auf 41% zugenommen. Bis zum Jahr 2010 soll diese weiter auf 70% steigen, wobei hier die Zunahme von Kindern im einschulungsfähigen Alter um 30% bis zum Jahr 2010 als besondere Herausforderung gilt. Des Weiteren soll die Einschulungsquote für die Sekundarstufe um über 70% erhöht und die Alphabetisierung von 18,4 auf 40% u.a. durch Erwachsenenbildung gesteigert werden. Weiterhin gehört die Verminderung von Disparitäten im Bildungsniveau zwischen Jungen und Mädchen und zwischen den verschiedenen Regionen sowie zwischen Stadt und Land, welche in den letzten Jahren bereits verringert wurden, zu den Kernzielen des Bildungsprogramms.

Im letzten Jahrzehnt blieben die Bildungsausgaben weit unter dem Durchschnitt afrikanischer Länder zurück, und die Kosten für Elementarbildung vergleichsweise sehr hoch. Im Zuge der Armutsbekämpfungsstrategie sollen nun sowohl mehr Geld für Bildung ausgegeben, als auch eine höhere Effizienz erreicht werden.

Gesundheit

Der Anteil der Staatsausgaben für den Gesundheitssektor ist zwischen 1993 und 1998 von 7 auf 12% am Gesamtbudget gewachsen, was auch darauf zurückzuführen ist, dass das Land im Zuge der 50-prozentigen Abwertung des FCFA 1994 höhere Preise für importierte Medikamente und Impfstoffe bezahlen musste.

Die jährliche Bevölkerungswachstumsrate Burkina Fasos beträgt 2,8%; die Lebenserwartung liegt bei 54 Jahren und soll innerhalb von 10 Jahren auf 64 Jahre ansteigen. Mehr als ein Drittel der Kinder leidet an Unterernährung, 7% der Bevölkerung ist mit HIV infiziert. Statistiken zeigen, dass Kindersterblichkeit, Unterernährung und Krankheiten besonders unter der armen und sehr armen Bevölkerung und gleichzeitig auf dem Land weitaus stärker verbreitet sind als bei der reicheren und urbanen Bevölkerung, was sich auch in der weit niedrigeren Nutzung der öffentlichen Gesundheitsdienste durch die Armen als durch die Reichen widerspiegelt. Die Impfquote für Kinder stieg zwischen 1992 (39%) und 1998 (42%) nur leicht an. Ziel des PRSPs ist es, diese bis zum Jahr 2004 auf 75% zu erhöhen und die Säuglingssterberate bis zum Jahr 2014 mindestens um die Hälfte zu reduzieren.

Wasser und Strom

90% der Bevölkerung bekommt ihr Wasser von Brunnen, Bohrlöchern und öffentlichen Wasserstellen. Zahlen des IWF gehen davon aus, dass 78% der Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser hat (IMF 2002). Das 1995 eingesetzte Ministerium für Umwelt und Wasser hat neue Kriterien für den Zugang zu Trinkwasser entwickelt: danach solle es mindestens eine Wasserstelle für 300 Leute und eine Trageentfernung von höchstens 300 Meter geben.

Weniger als 1% aller ländlichen Haushalte auf dem Land ist mit Elektrizität versorgt; hierfür werden jedoch keine konkreten Zielvorgaben gesetzt.

Ursachen der Armut

Als die Hauptgründe für Armut werden genannt:

- eine nicht wettbewerbsfähige Wirtschaft,
- das geringe Bildungsniveau und die hohe Aidsanfälligkeit,
- ungenügend entwickelte Strategien für Investitionsförderung,
- ungenügende öffentliche Grunddienste und schlecht koordinierte externe Hilfe.

Darüber hinaus werden klimatische Bedingungen, die Binnenlage des Landes, die niedrige landwirtschaftliche Produktivität, Bodendegradierung und Wassermangel als Haupthindernisse für ökonomisches Wachstum und somit für die Überwindung von Armut betrachtet. Nachteilig wirkten sich auch die schwach funktionierenden Märkte sowie die starken Preisfluktuationen von Region zu Region und von Jahreszeit zu Jahreszeit aus

Laut PRSP geben die getätigten Umfragen auch darüber Auskunft, wie die betroffene Bevölkerung selbst die Ursachen für die eigene Armut einschätzt; allerdings muten die zitierten Aussagen so merkwürdig an, dass zu überprüfen wäre, unter welchen Umständen sie entstanden. Danach gäbe die Mehrheit der städtischen Bevölkerung als Gründe für Armut in erster Linie die ungünstigen geografischen Bedingungen, die geringe Kaufkraft, Alter, Familiengröße aber auch Mangel an Initiative an, während auf dem Land persönlicher Initiativmangel bzw. sogar Faulheit als die zentralen Erklärungen fungierten, gefolgt von permanentem Versagen und sozialem Zerfall.

Weltbank und IWF loben die vorgelegte Armutsanalyse der Regierung, besonders die "starke diagnostische Basis" in Form der Umfragen von 1994 und 1998 (JSA S.2), während die Europäische Kommission in Ihrer Stellungnahme zum PRSP kritisiert, dass eine detaillierte Analyse über die Gründe des Scheiterns der vergangenen Armutsbekämpfungsstrategien ganz und gar fehlt (CE 2000).

In einer vergleichenden PRSP-Studie kritisiert der IWF deutlich härter als im JSA für Burkina Faso eine mangelnde Analyse des Zusammenhangs zwischen Strukturpolitik und Armut, sowie der distributiven Wirkungen der bisherigen Politik und bemängelt die fehlende Einbeziehung von Umweltfolgen der politischen Reformen (IMF 2001b).

9.5 Die Armutsbekämpfungsstrategie

Die der Armutsbekämpfungsstrategie zu Grunde liegenden Prinzipien sind:

- Neudefinition der Rolle des Staates, d.h. seine Hauptfunktion soll regulativ und redistributiv sein, besonders im sozialen Sektor durch Fiskalpolitik
- nachhaltiges Ressourcenmanagement
- Förderung der Partnerschaft mit den Gebern (Integration der internationalen Hilfe in die nationalen Programme, Budgethilfe statt Projekthilfe)
- Stärkung von Good-Governance
- Stärkung der Gender-Politik
- Reduzierung regionaler Disparitäten
- Fortführung der Integration in die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion WAEMU

9.5.1 Strategisches Ziel 1: Gleichheitsorientiertes Wachstum

Für die Jahre 2000-2004 wird ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 7-8% (entspricht einem Pro-Kopfwachstum von 3-4%) angestrebt. Das Reformprogramm der Regierung soll Veränderungen in allen Sektoren der Wirtschaft bewirken und "will facilitate the emergence of new sources of growth." (PRSP S. 30) Der Privatsektor soll zum Motor des Wachstums werden. Daher müssten günstige Investitionsbedingungen geschaffen, die Wirtschaft stärker geöffnet, Preise weiter freigegeben und stabile rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Des Weiteren wird auf starkes Wachstum im landwirtschaftlichen Bereich gesetzt. Als grundlegend für gleichheitsorientiertes Wachstum werden stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, verbesserte Produktivität und verminderte Transaktionskosten, sowie die Beschleunigung der ländlichen Entwicklung und die Unterstützung des produktiven Sektors genannt.

Der **makroökonomische Rahmen** für Wachstum soll hergestellt werden über „vernünftige Haushaltspolitik“, Förderung der ökonomischen Infrastruktur und der sozialen Grunddienste, gekoppelt mit einer stärker anreiz-orientierten Steuerpolitik, mit dem Ziel die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und die Steuerlast für den formellen Sektor zu senken. (PRSP, S. 31)

Die für ökonomisches Wachstum unabdinglichen Investitionen in Humankapital und Infrastruktur sollen größtenteils über externe Hilfe finanziert werden. Bessere Geberkoordination und effizientere Ausgabenpolitik seien dabei zentrale Momente.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Faktorkosten

Als Mitglied der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion WAEMU ist es Burkina Faso nicht möglich, Terms of Trade Schocks durch Abwertungen des nominalen Wechselkurses im Alleingang abzufedern bzw. ihnen entgegenzuwirken. Von daher sieht die Regierung ihre Aufgabe in der Kontrolle der Faktoren, welche Langzeitwettbewerbsfähigkeit determinieren: die Faktoren Arbeit, Kapital, Energie und Transport sowie Transaktionskosten.

Neben *professional trainings* zur Steigerung der Arbeitsproduktivität sollen auch die Arbeitskosten gesenkt werden, indem der Mindestlohn "angepasst" wird und die Soziallasten der formellen Unternehmen reduziert werden. "lowering the unit labor cost by adjusting the minimum wage and re-

ducing the welfare costs borne by formal sector enterprises...” (PRSP S.32), die Effizienz der öffentlichen Investitionen erhöht (mit dem PIP- Public Investment Programm), und die Entwicklung der Finanzmärkte vorangetrieben werden.

Außerdem sollen die im Vergleich zu anderen Ländern der Region vergleichsweise hohen Faktorkosten, wie Transport, Telekommunikation, Wasser, Energiekosten verringert werden. Monopolbasierte Marktstrukturen werden ebenfalls als Hindernis für Wettbewerbsfähigkeit gesehen. Deshalb sollen folgende Maßnahmen umgesetzt werden: Handelsliberalisierung, Privatisierung bestehender Staatsunternehmen, effizientere Gestaltung der Rechtssprechung sowie die Etablierung bzw. Stärkung des staatlichen Regulationsrahmens für soziale Grunddienste, die künftig stärker von privaten Anbietern übernommen werden sollen.

Handelsliberalisierung

Die Öffnung der einst stark protektionierten burkinischen Wirtschaft begann im Zuge der ersten Strukturanpassungsprogramme durch sukzessiven Abbau der Exportsteuern und der Importmengenbeschränkungen sowie der Senkung der Importzölle. Mit dem Beitritt zur Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion WAEMU 1994 verstärkte sich diese Entwicklung noch, und erreichte mit der Einführung des gemeinsamen Außenzolls im Januar 2000 ihren vorläufigen Höhepunkt. Burkina Faso verspricht sich langfristig viele Vorteile von der Wirtschaftsintegration, muss aber zumindest kurzfristig gesehen beträchtliche Nachteile, vor allem durch die sinkenden Zolleinnahmen, in Kauf nehmen.

Privatisierung

Die beiden ersten Privatisierungsschübe von 1991 und 1994 haben bisher zur Privatisierung oder Liquidierung von 42 staatlichen Unternehmen geführt, darunter Zucker-, Vieh-, Bergbau- und Transportunternehmen. Ende 2002 sollen 47 einst staatliche Unternehmen privatisiert sein, womit 79% der ursprünglichen Staatsunternehmen in privater Hand oder liquidiert wären (LOI 2001b).

Die dritte Privatisierungsphase zielt nun vor allem auf die Privatisierung von Dienstleistungen, wie Telekommunikation, Wasser, Post-, und Bankensektor, die Errichtung weiterer Privatschulen ist geplant (IMF 2002, LOI 2001b). Im letter of Intent vom November 2001 werden bereits Fortschritte in der Privatisierung v.a. im Energie – und Telekommunikationssektor gelobt, zwei Newcomer auf dem Telekommunikationsmarkt würden zu Preissenkungen beitragen, ähnlich wie der Import von Elektrizität aus dem benachbarten Côte d’Ivoire seit April 2001 (LOI 2001b).

Während die IFIs die bisherige Privatisierungspolitik als geglückt betrachten, weist die unabhängige Evaluationsabteilung der Weltbank darauf hin, dass der Übergang von Staats- in Privateigentum oft nicht zur Aufbrechung der Monopolstrukturen führte bzw. dadurch neue geschaffen wurden. “The emergence of monopolies and other forms of anti-competitive behavior threatens the realization of consumer benefits, the efficiency of resource allocation and the credibility of the program with the public” (World Bank 2000, S. 14).

Des Weiteren kritisiert die Evaluierungsabteilung, dass die seit Beginn der Neunzigerjahre laufenden Privatisierungen, als deren größten Erfolg sie die Restrukturierung des einst “ill-managed and bankrupt banking system” sieht, in ungenügendem Maße mit einer Förderung neuer Privatsektorkaktivitäten einher ging. (World Bank 2000) Ob dies sich im Zuge der PRSP-Umsetzung verbessert und der Privatsektor wirklich zum “*engine of growth*” (PRSP, S.30) wird, wie im PRSP beabsichtigt, bleibt fraglich.

Dass Privatisierungen in Burkina nicht unumstritten in der Bevölkerung sind, zeigt beispielsweise

die Tatsache, dass im August 2001 über 1000 Arbeiter in 13 Betrieben der Hauptstadt demonstriert und gestreikt haben (WDM 2000).

Sektoren des Wachstums

Ökonomisches Wachstum, so ist im PRSP zu lesen, soll durch einen dynamischeren Exportsektor für landwirtschaftliche Produkte, (Baumwolle, Obst und Gemüse) und Industrie (Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, Gerberei und Baumwollspinnerei) angekurbelt werden. Weitere Einnahmen sollen Bergbau, Tourismus und Burkiner, die im Ausland arbeiten, bringen. Mit dem Ausbau des Telekommunikationssektors möchte sich Burkina Faso ferner als Dienstleistungsökonomie etablieren, um von seiner Rolle als "Kreuzungsland" innerhalb Westafrikas zu profitieren. Über letzteres gibt die weitere PRSP-Lektüre allerdings keine weitere Auskunft.

Landwirtschaft und Viehzucht werden als wichtiger Motor des ökonomischen Wachstums Burkina Fasos betrachtet, wobei davon ausgegangen wird, dass ein höheres landwirtschaftliches Einkommen sich über seinen "multiplying effect" (PRSP, S. 33) positiv auf die Armutsverminderung auswirkt. Laut PRSP soll jedoch nicht nur die Exportbranche ausgebaut werden, sondern auch die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse gefördert werden, welche für den Binnenmarkt bestimmt sind, "as they strongly affect the domestic economy" und "for reasons having to do with food security". (PRSP S. 33)

Die Regierung möchte sich weiter von produktiven Aktivitäten zurückziehen und sich auf ihre unterstützende, beratende Rolle konzentrieren (Forschung und Entwicklung, Bereitstellung der Grunddienste, Information über Marktbedingungen) sowie Infrastruktur und Humankapital ausbauen.

Die Landwirtschaft soll modernisiert und intensiviert werden. Zur Förderung der exportorientierten Landwirtschaft gelte es die Getreideabsatzmärkte Malis und Nigers zu erobern, durch bessere logistische Arrangements wie der Verringerung der Vertriebs- und Verteilungskosten und der Erleichterung des Zugangs zu Krediten für Großhändler.

Weiterhin möchte das Land seine Wettbewerbsvorteile bei Obst und Gemüse auf den Märkten westafrikanischer Küstenländer und Europas nutzen und ausbauen. So sollen beispielsweise Tomaten, Karotten, Auberginen und Erdbeeren besonders für die Märkte in Accra, Lomé und Abidjan angebaut werden. Kariténüsse sollen als Produkte für Nahrungsmittelindustrie und Kosmetik verstärkt angebaut werden.

Die Baumwollproduktion könne erhöht werden, indem bisher ungenutztes Land kultivierbar gemacht werde, degradierte Böden rehabilitiert und moderne Produktionsmittel für den Baumwollanbau genutzt werden. Vor allem aber soll der Baumwollsektor weiter umstrukturiert und liberalisiert werden (s. Exkurs Baumwollsektor)

Das Wachstum im Viehzuchtsektor wird kurzfristig gesehen, so die Annahme im PRSP, nur begrenzt wachsen, da im Zuge der Abwertung des FCFA 1994 die Konsumentenpreise in Burkina, aber auch in anderen Ländern der Franc-Zone stiegen und die Kaufkraft sank. Doch langfristig soll auch hier die Binnennachfrage, aber auch die Nachfrage der benachbarten Küstenländer steigen und sich die Wettbewerbsfähigkeit durch die Liberalisierung des Tierhaut- und Fell-Exportes erhöhen.

Weitere Wachstumsschübe erhofft sich das PRSP durch den verstärkten Ausbau des Bergbau-sektors. Der Anteil dieser Branche an den Gesamtexporten beläuft sich auf etwa 10%. Der seit 1997 bestehende Mining Code garantiert nationalen wie ausländischen Investoren bereits die

gleichen Rechte. Auch der Handel von Bergbauprodukten (hauptsächlich Gold) wurde liberalisiert; die Zollprotektion des Bergbausektors ist die niedrigste unter den produktiven Sektoren (WTO 1998). Seit 1999 fördert die Regierung mit einem Projekt zum Bergbau- und Umweltmanagement die Effizienz administrativer Abläufe, Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Koordination von Umweltaktivitäten in diesem Bereich, unterstützt durch ein entsprechendes IDA-Programm für 21,4 Mio. US \$, welches bereits 1995 begann.

Der Ausbau des Tourismussektors wird zwar als Ziel genannt, jedoch ohne genauere Angaben zu dessen Umsetzung. Haupthindernis seien hierbei die hohen Transportkosten. Als Möglichkeiten in diesem Bereich werden Touristentouren in Verbindung mit Ghana, Togo, Benin und Côte d'Ivoire entlang traditioneller Kulturgüter des Landes, sowie spezieller Wander- und Jagdtouren gesehen.

Eine weitere Quelle des Wachstums sieht die Regierung in der „Umleitung“ der im Ausland arbeitenden Burkiner in einkommensstärkere Länder über die Westafrika hinaus. Das soll durch die Regierung dadurch unterstützt werden, dass eine für sie verantwortliche Instanz geschaffen bzw. gestärkt wird, die ihnen beispielsweise bei der Jobsuche hilft und wirtschaftliche Verbindungen knüpft. Langfristig aber sollen die Arbeitsmöglichkeiten für Burkiner im eigenen Land attraktiver gemacht werden und das Land sich auf den Export von Gütern und nicht mehr von Arbeitskräften stützen.

Darüber hinaus sollen exportorientierte Klein- und Mittelunternehmen zur Säule des neuen Wachstums werden. Voraussetzung dafür sei die Öffnung der Volkswirtschaft für ausländischen Handel, um einerseits die Kosten importierter Inputs zu senken und andererseits Marktanteile und Ausländische Direktinvestitionen zu gewinnen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Textilverarbeitung, die Nahrungsmittelindustrie sowie die Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohmaterialien. Der Staat soll potenziellen Unternehmern helfen, Nischen für die Entwicklung und den Export neuer Produkte zu finden.

Folgende Strategien zur Förderung der exportorientierten Industrie werden im PRSP angesprochen:

- Schaffung besserer Rahmenbedingungen für KMU durch Aufgabe staatlicher Monopole bei Elektrizität, Öl, Gas, Wasser, Telekommunikation, wovon Preissenkungen erwartet werden, des weiteren Vereinfachung der Verfahren zur Unternehmensgründung, Definition des Investorstatus sowie ein unternehmerfreundlicheres Steuersystem
- Erschließung neuer externer Märkte über die Gründung eines Informations- und Dokumentationszentrum zur Erkennung von Nischen im Weltmarkt und Entwicklung eines "Ethos der Qualität und der Wettbewerbsfähigkeit"
- Effizientere Gestaltung der Privatsektorförderung durch Unternehmenszentren, Dialog zwischen Regierung und Unternehmen, Bildung einer Arbeitsgruppe, die permanent Wachstum und Wettbewerb analysiert und Strategien vorlegt
- Bekämpfung von Korruption, Betrug und unfairem Wettbewerb durch rechtliche Maßnahmen, Handelsgerichte und gemeinsame Aktionen von Zivilgesellschaft und Privatsektor.

Der Letter of Intent vom November 2001 gibt darüber Auskunft, dass bereits Unternehmenszentren gegründet wurden und die Anzahl der notwendigen Formalitäten zur Unternehmensgründung halbiert sowie die dafür benötigte Zeit reduziert werden konnte.

Es lässt sich anhand der Angaben im PRSP nicht abschätzen, ob die genannten Strategien zur Förderung von Klein- und Mittelunternehmen ausreichend sind, diese zur Säule des burkinischen

Wachstums zu machen. Z.B. ist von der geplanten Privatisierung sozialer Dienstleistungen, wenn überhaupt, ein nur indirekter positiver Effekt für KMUs zu erwarten.

9.5.2 Strategisches Ziel 2: Zugang der Armen zu sozialen Grunddiensten

Bildung

Sowohl die verbesserte Grundschulausbildung als auch die dem Arbeitsmarkt als Voraussetzung dienende weiterführende Bildung sind Fokus der Bildungspolitik der nächsten Dekade in Burkina Faso. Der 10-Jahresplan zur Bildung sieht vor, über die Erhöhung des Bildungsbudgets von 21,6 auf 26% als Anteil an den Staatsausgaben 29.000 Lehrer bis zum Jahr 2010 auf dezentraler Basis einzustellen. Ein institutioneller Rahmen mit Bildungsplanung, Evaluation und Kontrolle soll geschaffen, das Bildungsministerium umstrukturiert werden.

Um die arme Bevölkerung am meisten von den neuen Maßnahmen profitieren zu lassen, sollen Schulen verstärkt in ländlichen Gebieten errichtet, sowie Sanitäranlagen und Schulkantinen gebaut werden. Außerdem soll es Schulgebührenerlass für Eltern von Mädchen in den Provinzen mit der niedrigsten Einschulungsrate sowie kostenlose Schulbücher geben, womit deutlich wird, dass generell noch immer Grundschulgebühren bestehen bleiben.

Im PRSP und vor allem in Kommentaren der IFIs ist zu lesen, dass Grundschulausbildung in Burkina verglichen mit anderen afrikanischen Ländern zu teuer sei. "The cost of producing a primary graduate is twice as high as it ought to be" (PRSP, S.14) Deshalb müsse die Effizienz öffentlicher Ausgaben für Bildung verbessert werden. Im JSA ist daher von einer Kürzung der Lehrergehälter die Rede. "A reduction in average teacher salaries will be taken to improve the efficiency of resource use" (JSA, S.3). Im PRSP selbst wird darauf verwiesen, dass der durchschnittliche Lohn der neuen Lehrer 4,7 mal höher als der generelle burkinische Durchschnittslohn liegen wird.

Ein Jahr nach dem Freiwerden der ersten HIPC-Gelder können bereits Teilerfolge, wie der vermehrte Bau von Schulen verzeichnet werden. Doch daneben gab es einige wenig positive Entwicklungen: Zum einen konnte die Einschulungsrate für Mädchen nicht wie geplant erhöht werden, zum anderen stieg das von den Eltern zu bezahlende Schulgeld für die Primärschule von 1999 bis 2001 um ganze 17%. Schließlich erhöhten sich die Kosten für Schulmahlzeiten infolge der schlechten Ernte (JSA PR).

Gesundheit

Das Gesundheitsprogramm sieht die Ausweitung von Impfungen, Gesundheitsförderung von Frauen und Kindern, Bekämpfung von AIDS, Malaria u.a. Krankheiten vor. Des Weiteren ist der bessere Zugang zu Gesundheitsdiensten durch ausgebauten Infrastruktur und die Ausbildung von Fachpersonal auf dem Land, sowie die Errichtung von Gesundheitszentren erklärtes Ziel.

Für Arme soll der Zugang zu medizinischer Versorgung nicht länger unmöglich bleiben; so werden in den Gesundheitszentren Basismedikamente und Impfungen erhältlich sein und in den Krankenhäusern HIV-Tests, wobei hier keine Angaben zu anfallenden Kosten gemacht werden. Die Behandlung von bestimmten Krankheiten wie Tuberkulose wird weiter kostenfrei sein. Kosten für präventive Gesundheitsmaßnahmen sollen von der Regierung subventioniert werden. Außerdem sollen Krankenversicherungssysteme sowie die lokale Strategiefindung bei Ernährungsfragen und Frühdiagnose gestärkt werden.

Der PR verweist auf bereits erzielte Erfolge bei der Steigerung der Impfrate, der besseren Aus-

stattung mit Medikamenten und der Fachkräfteausbildung sowie bei präventiven Maßnahmen und der besseren Einbeziehung von dörflichen Gesundheitskomitees. Außerdem seien kostenlose Spritzen, Gesundheitstagebücher für Arme sowie Vitamintabletten für schwangere Frauen und Kinder bis 5 Jahren verteilt worden und 50% niedrigere Behandlungskosten für 0-5-jährige Kinder eingeführt. Weitere Kostenreduktionen für AIDS-Behandlungen sind angekündigt.

Allerdings stimmt angesichts dieser Erfolge nachdenklich, dass sich die Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten im besagten Jahr kaum erhöht hat, was ein Hinweis auf die noch immer zu hohen Kosten und die mangelnde Erreichbarkeit von Gesundheitszentren sein könnte. Die geringe Nachfrage nach Gesundheitsfürsorge soll z.B. durch die "Rationalisierung der Kosten für Medikamente" gesteigert werden. Wie dies im Einzelnen geschehen soll, bleibt unklar.

Trinkwasser

Des Weiteren sollen 3000 neue Wasserstellen errichtet und 500 wieder instandgesetzt werden. Dabei scheint die folgende Anmerkung aus dem PRSP darauf hinzuweisen, dass sich die Bevölkerung an den entsprechenden Bau- und Benutzungskosten beteiligen wird: "Participation by the beneficiaries in the installation of infrastructure and in managing the facilities." (PRSP, S.42)

Insgesamt tendiert der Staat trotz der genannten Maßnahmen in allen Bereichen der Grundversorgung langfristig zum Rückzug: "The new framework provides for a thorough analysis of all alternative instruments available before resorting to state-run programs only as a last option." (WB 2001a)

9.5.3 Strategisches Ziel 3: Förderung von Erwerbsmöglichkeiten und einkommenschaffende Maßnahmen für Arme auf dem Land

Wachstum im Landwirtschaftssektor soll einen doppelten Effekt erzielen: erstens die Erhöhung der öffentlichen Einnahmen auf Grund seines bedeutenden Anteils am BIP- Wachstum und zweitens die direkte Steigerung der Einkommen der Bauern und damit der ländlichen Einkommen generell.

Dabei wird auf die bereits bestehende Agrarstrategie verwiesen und betont: "Creation of the right conditions for this agriculture and livestock take-off will be achieved by pursuing the reforms already under way in the agricultural sector" (PRSP, S. 43). IWF und Weltbank äußern sich dagegen sehr kritisch gegenüber der rudimentären Darstellung der Agrarstrategie im PRSP: "there is little indication of current developments concerning access to agricultural inputs (notably in the cotton sector) or measures to diversify rural incomes and increase the competitiveness of agricultural exports" (JSA PR). So fordern sie die Regierung auf, eine wirkliche Strategie für ländliches Wachstum zu entwickeln.

Rekultivierung von Böden, Modernisierung der Landwirtschaft

Ein Teufelskreis aus Bodendegradation, Armut und Ernährungsunsicherheit führe die Bauern zur Übernutzung ihrer Böden, aber auch zur übermäßigen Ausbeutung anderer Ressourcen, wie Wald und Tierbestand, so die Diagnose des PRSP. Ausweg aus diesem Kreislauf sei die Anwendung von "water and soil conservation techniques" (PRSP, S. 44). Zur verbesserten Wasserversorgung im ländlichen Raum sollen degradierte Wasserflächen sowie kleine bewässerte Landstücke erschlossen werden - mit Eigenbeteiligung der betroffenen Subsistenzbauern, wobei Lizenzkosten für die Benutzung von bewässertem Land vorgesehen sind. Eine Landreform ist nach Angaben des PRSP bereits auf dem Weg.

Ein weiterer Focus soll auf der Forschung (v.a. im Food Crop Bereich) von Hohertragsorten liegen, welche wenig anfällig gegenüber den gegebenen klimatischen Bedingungen sind, außerdem soll der Zugang zu landwirtschaftlicher Ausstattung und Inputs erhöht werden.

Einkommenschaffende Aktivitäten, die in Angriff genommen werden sollen, sind beispielsweise Arbeiten im Hausbau- und Sanitärbereich der Kommunen oder im Rahmen von Programmen zur "Unterstützung von Privatinitiativen im Agrarbereich", von Lebensmittelproduktion oder off-season crops Kultivierung. Ein Unterstützungsmechanismus soll unqualifizierten Arbeitern und arbeitslosen jungen Hochschulabgängern Jobs vermitteln.

Ferner plant die Regierung zwischen 2000 und 2003 300 km Strassen auf dem Land zu bauen und damit gleichzeitig temporäre Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen ("favoring men over machines") (PRSP, S.46).

Insgesamt kündigt der Staat aber auch auf allen Ebenen des landwirtschaftlichen Sektors seine Rückzug an. Dies hätte sich - so wird im PRSP behauptet - schon in den vergangenen Strukturanpassungen positiv auf die Formierung von Produzentenorganisationen ausgewirkt. "(...) farmers organisations (...) are now more endogenous and more independent from the State, and are focused on finding technical, economic, and organisational solutions to the problems identified by rural producers" (PRSP, S. 46).

Mit einem "holistischen" Programm "to reduce poverty and promote sustainable development in the rural areas" (WB 1999, S. 6) unterstützt die Weltbank zusammen mit anderen Gebern die ländliche Entwicklung mit einem 103,5 Millionen US \$ schweren Projektpaket. Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen zur Steigerung der Bodenfruchtbarkeit, zur Ernährungssicherung, Modernisierung der Landwirtschaft, Unterstützung von Produzentenorganisationen und zur Stärkung lokaler Institutionen in mehreren Dörfern von den 28 Provinzen, die nach Angaben der Weltbank bisher weniger von externen Gebern beachtet wurden (WB 1999).

Der Zugang zu Mikrofinanzierung im ländlichen Bereich, besonders für die am stärksten von Armut betroffenen Food Crop Farmer findet zwar in der Armutsbekämpfungsstrategie immer wieder Erwähnung, die Umsetzung gestaltet sich jedoch schwierig.

Laut PRSP sollen Mikrokredite für Menschen mit geringen Einkommen über "financial intermediation" vermittelt werden. In diesem Kontext hatte die Regierung bereits verschiedene Fonds geschaffen um diverse Projekte und einkommenschaffende Maßnahmen zu finanzieren. Diese erreichten jedoch in den seltensten Fällen die ländliche, arme Bevölkerung. "As a general rule, financial intermediation has thus far barely reached the poorest areas and families. The economy of the poor remains largely non-liquid because of the absence of banks geared to their needs and the scant presence of microcredit organizations" (PRSP, S. 21).

Nach einem Jahr Umsetzung des PRSPs konnten nach Auskunft des LOI vom Juli 2001 35 neue Mikrofinanzinstitutionen geschaffen werden. Allerdings geschah diese Ausweitung hauptsächlich in den Städten. Außerdem klappte die Entwicklung von Sparguthaben und Kreditvergabe stark auseinander: während sich die Sparvermögen um 38% erhöhten, ging die Kreditvergabe selbst um 26% zurück. "Microfinance institutions (the network of credit unions and other local networks) continued to develop, in particular through stronger concentration in cities, as illustrated by a 38 per cent rate of growth in deposits in 2000. By contrast, credit declined by 26%, resulting in some excess liquidity, which was for the most part deposited with local commercial banks." (LOI 2001b) Wie es zu einer solchen Entwicklung kommen konnte, auch angesichts der im IDA-Programm zur ländlichen Entwicklung verankerten Kreditförderung, bleibt zu erklären.

9.5.4 Strategisches Ziel 4: Good Governance

Eine Reform der öffentlichen Verwaltung ist schon seit 1992 im Gang. Wesentliche Elemente der Reform sind Gesetze, die Interventionen und Kompetenzen von Staat und Stakeholdern in Burkina Faso Entwicklung regeln sollen, sowie das Gesetzeswerk über Einstellung im öffentlichen Dienst und die Organisation der Regierungsinstitutionen.

Der "National Plan of Good Governance" von 1998 hat bereits zu einem Investitionsprogramm von 74 Mrd. FCFA zwischen 1999 und 2003 geführt. Er sieht vor, einen Staat zu schaffen, der Strategien aufzeigt, Richtlinien setzt sowie sozioökonomische Entwicklung fördert und gleichzeitig Anreize für einen sich entwickelnden Privatsektor schafft.

Der ebenfalls 1998 angestoßene Dezentralisierungsprozess soll fortgeführt werden, unterstützt von zahlreichen Entwicklungshilfeprojekten und dem PRSC-Programm der Weltbank.

Außerdem soll der Zugang zu ökonomischer und sozialer Information verbessert werden, um einerseits die Wahl bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen deutlich zu machen, und andererseits die Fähigkeit der Zivilgesellschaft zu stärken, an Vorschlägen und Monitoring teilzuhaben.

Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz in den öffentlichen Ausgaben sind bereits teilweise implementiert worden, so z.B. Ausgabenberichte und Programmhaushalte in verschiedenen Ministerien, Etablierung des loi de règlements und des unabhängigen Rechnungshofes. Korruptionsbekämpfung wird durch das PRSC-Programm der Weltbank unterstützt.

Die IFIs loben, dass sich die Haushalts- und Ausgabenpläne Burkina Faso in den letzten 5 Jahren deutlich verbessert haben. Unklar sei aber, warum das Land verglichen mit anderen armen Staaten die öffentlichen Ausgaben nicht effizienter einsetzt, warum die Qualität der Grunddienste extrem niedrig und die outcomes enttäuschend sind.

Die Regierung ihrerseits verweist immer wieder auf die Notwendigkeit einer verbesserten Koordination der externen Hilfe. Geber sollten ihre Hilfe an den Armutsbekämpfungsstrategien des Landes orientieren und ihre Methoden und Abstimmung harmonisieren.

9.6 Kosten und Finanzierung der Strategie

"The HIPC-Initiative will not call into question any projects and programs which the various ministries are already implementing", so ist im PRSP zu lesen (PRSP, S. 50). Die Europäische Kommission kritisiert in ihrer Einschätzung genau diesen Aspekt. Denn längerfristige im PRSP definierte Ziele reihten sich unmittelbar in gegenwärtig laufende Strategien und Aktionspläne der Regierung ein, diese müssten aber idealerweise mit der neuen Armutsbekämpfungsstrategie auch neu definiert werden. Auch mittelfristige Ausgaben würden nicht grundlegend neu überdacht, neue Paradigmen gäbe es nur für die Gelder, welche mit der HIPC-Initiative frei werden (CE 2000).

D.h. Programme, wie die Reformen zu Good Governance, der 10-Jahres-Bildungsplan und der Operationelle Strategische Plan zur ländlichen Entwicklung werden fortgesetzt und (lediglich) um zentrale Aktionen zur Armutsbekämpfung erweitert.

Die zusätzlichen Kosten der Armutsreduzierungsmaßnahmen in den Prioritärektoren werden sich laut PRSP auf 14,46 Mrd. FCFA im Jahr 2000 und auf 31,8 bis 33,2 Mrd. FCFA jährlich in den drei darauf folgenden Jahren belaufen. HIPC-Ressourcen decken diese Ausgaben nur zum Teil ab: mit 11,9 Mrd. FCFA im Jahr 2000, sowie durchschnittlichen 25,5 Mrd. in den Jahren 2001 bis 2003,

wobei Burkina, wie die Prognosen gezeigt haben, voraussichtlich ab dem Jahr 2008 keine Erleichterungen mehr aus der HIPC-Initiative zu erwarten hat. Das heißt, dass für das Jahr 2000 2,56 Mrd. FCFA und für die Zeit bis 2003 durchschnittlich 6,84 Mrd. FCFA aus anderen öffentlichen Mitteln für die Finanzierung der Maßnahmen in den Prioritätssektoren bereitgestellt werden müssen (PRSP, S. 54). Laut IWF wird sich dies auf eine Summe von insgesamt 30 Mrd. FCFA von 2000 bis 2004 belaufen (IMF 2001a).

Die IFIs äußern sich kritisch darüber, dass die burkinische Regierung keine konkrete Auskunft darüber gibt, wie diese Finanzlücke zu schließen sei: "However there is no discussion of the sources of funding for the remaining financial gap after taking into account the resources from the HIPC" (JSA, S. 5).

Die Regierung erhofft sich zusätzliche Gelder über steigende Haushaltseinnahmen (diese sollen sogar um einen Prozentpunkt die PRGF-Vorgaben übertreffen) sowie die Restrukturierung der Ausgaben und einer höheren Hilfe externer Geber - Annahmen, die schon deshalb nicht sonderlich überzeugend wirken, da im nächsten Atemzug bereits von zusätzlichen Einnahmeverlusten im Zuge der Steuerreform und der für die Privatisierung und Umstrukturierung staatlicher Unternehmen anfallenden Kosten die Rede ist. (" This would entail additional costs to the government in terms of revenue losses resulting from the tax reform program and the restructuring / privatisation of public enterprises" (PRSP, S. 50).

In der Tat musste die Regierung bereits im Jahr 2000 deutlich geringere Einnahmen als erwartet hinnehmen, diese betragen nur 12,8% des BIPs statt der erhofften 14,3% (WB 2001b, PRSP, S.74). Denn das Land sah sich im besagten Jahr "unvorhergesehen Zwischenfällen" mit negativen Auswirkungen ausgesetzt: Exogene Schocks (die Weltbank nennt Ölpreissteigerung, Aufwertung des Dollars gegenüber dem FCFA, sinkende Transfers der in Cote d'Ivoire arbeitenden Burkiner und deren massenhafte Rückkehr sowie die Einführung des gemeinsamen Außenzolls im Rahmen der WAEMU) führten zu geringerem Wachstum und weniger öffentlichen Einnahmen als erwartet (WB 2001). Außerdem, so betonen die IFIs, gab es Probleme beim Zufluss der HIPC-Gelder, hauptsächlich auf Grund von "delays of finalizing agreements und non-participation by certain actors" (JSA, S. 1). Die HIPC-Gelder wurden erst am 31.12.00 frei und blieben mit 7,35 Mrd. FCFA unter den erwarteten 10, 5 Mrd. Sie wurden zu 40% in Bildung, 35% in Gesundheit und zu 25% in ländlichen Straßenbau investiert (WB 2001).

Verwunderlich ist, dass die IFIs bei der Darstellung der Ursachen der Krise den enormen Preisverfall der Weltmarktpreise für Baumwolle mit keiner Silbe erwähnen. Im Progress Report und anderen Dokumenten der burkinischen Regierung wird dagegen explizit auf den Einbruch der Baumwolllexporte und dessen Wirkungen auf das Leistungsbilanzdefizit, welches mit 14,5% im Jahr 2000 um 0,5% über der Prognose lag, verwiesen. Zusammengefasst ist zu lesen: "The slowdown in growth in 2000 derives mainly from the primary sector, where growth was negative (-3,8%)" (PR, S.7), was die Regierung veranlasste mit einem Emergency Plan auf die durch die 15,3% niedrigere Getreideproduktion verursachten Ernährungsengpässe zu reagieren.

So stieg das BIP nur um 2,2% verglichen mit der Prognose im PRSP von 6,7%. (Merkwürdigerweise ist im Letter of Intent plötzlich von nicht erreichten 4% und im JSA des PR von verfehlten 5,7% die Rede. Prognosen werden also im engsten Sinne des Wortes im Nachhinein nach unten angepasst.)

Auf Grund dieser enttäuschenden Entwicklungen wurden auch die für den Zeitraum von 2000-04 durchschnittlich prognostizierten 7% Wachstum im PR auf 6% und zusätzlich von den IFIs auf

5,5% herunterkorrigiert. Die Inflationsrate (max 3%) und das Zahlungsbilanzdefizit (*excl. grants*) (13%) sollen aber für den genannten Zeitraum voraussichtlich erfüllt werden (PR, S. 7).

Angesichts der wirtschaftlichen Krisensituation gibt es aber vor allem zu denken, dass an den Defizitvorgaben des IWF von 5% für 2001 und 4% für 2002 festgehalten werden soll - um den Preis von Ausgabenbeschneidungen. Damit geht einher, dass IWF und Weltbank angesichts der Entwicklungen das Ziel der Armutsreduzierung auf 30% bis 2015 neudefiniert wissen wollen.

In ihrem Letter of Intent vom November 2001 betont die Regierung jedoch, dass sie trotz der unter den Erwartungen zurückgebliebenen Haushaltseinnahmen und Mitteln aus der HIPC-Initiative die zugesagten Ausgaben für die sozialen Sektoren tätigen konnte. Dies sei einerseits durch die Beschneidung von Ausgaben, welche als „*non essential*“ (LOI 2001b) definiert wurden möglich gewesen, andererseits durch die Erhöhung der Steuern auf Erdölprodukte. In der Tat konnte der Anteil der Sozialabgaben am Gesamthaushalt von 20,7% im Jahr 1996 auf 24,8% im Jahr 2001 gesteigert werden (IMF 2002).

Die Regierung hat angesichts der im Jahr 2000 erfahrenen Schocks ein alternatives „*low-growth scenario*“ für 2001 und die darauf folgenden Jahre erstellt, mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 4,4% bis 2004.

In den Programmpapieren zum PRSC-Kredit der Weltbank vom Juli 2001 ist sogar das Risiko angesprochen, dass angesichts der Baumwollabhängigkeit und der damit verbundenen ToT-Schocks und schlechten Klimabedingungen das Wirtschaftswachstum unter das Bevölkerungswachstum sinken könnte (WB 2001b). Dass in einem solchen Fall die so genannten prioritären Bereiche noch immer vor Kürzungen geschützt werden, scheint höchst unwahrscheinlich.

Alles in allem ist die Finanzierung der Armutsbekämpfungsstrategie Burkinas in mehrfacher Hinsicht gefährdet:

- durch die über HIPC hinaus verbleibende Finanzlücke zur Finanzierung der prioritären Bereiche und die wenig realistischen Ideen der Regierung diese zu schließen
- durch die für 2000 um über 3 Mrd. FCFA geringer ausgefallenen HIPC-Ressourcen;
- durch die Tatsache, dass spätestens ab 2008 keine HIPC-Mittel mehr zur Verfügung stehen werden;
- durch die enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2000 und der damit einhergehenden Einnahmeverluste;
- durch die strikte Einhaltung der Haushaltsdefizite um den Preis von Ausgabenkürzungen.

Darüber hinaus stellt die Tatsache, dass sich über die Hälfte der burkinischen Exporteinnahmen aus dem Baumwollexport schöpfen, die Finanzierung der Strategie auf höchst wackelige Füße.

9.7 Exkurs: Baumwollsektor in Burkina Faso

Reform und Umstrukturierung

Im *Progress Report* wird die Umstrukturierung des Baumwollsektors als eines der wichtigsten Ergebnisse genannt. Bis 1998 war die Gesellschaft SOFITEX, welche den Baumwollproduzenten Saatgut, Dünger und Pestizide verkauft sowie technische Hilfe leistet, die Erträge für einen Festpreis ankauft und Kredite gewährt, noch komplett in staatlicher Hand (IMF 2000b). Inzwischen be-

sitzen die Produzentenorganisationen 30% des Kapitals von SOFITEX, haben Mitentscheidungsrechte, der Staat besitzt noch 36% und das französische Unternehmen CFDT 34% des Kapitals.

SOFITEX plant, sich bereits ab 2002/03 aus der Finanzierung der Inputs zurückzuziehen und soll von der Nationalen Agrarkreditbank ersetzt werden (PR, S. 17). Erntekredite werden jetzt auch auf Produzentenvereinigungen als Ganzes vergeben, was laut IWF zu beträchtlichen Ertragssteigerungen geführt hätte und noch führen soll (IMF 2002). Bis jetzt haben Produzentenvereinigungen jedoch nur sehr limitierten Zugang zu Krediten der Agrarbank und anderer Kreditinstitutionen genossen, und es bleibt unklar, ob letztere die ihnen zugedachte Rolle erfüllen werden.

Als Haupthindernis für ländliche Kredite nennt der IWF die fehlende Kreditgarantie, bedingt dadurch, dass Bauern normalerweise keine Landtitel besitzen (IMF 2000b). Der Letter of Intent vom November 2001 sieht angesichts des Rückzuges von SOFITEX die Notwendigkeit einer erhöhten externen Hilfe für die Subventionierung der Produzentenpreise.

Einbrechende Weltmarktpreise

Die Weltmarktpreise für Baumwolle brachen zwischen Dezember 2000 und Oktober 2001 um 40% ein; eine ähnlich negative Entwicklung wird für 2002 vorausgesagt. Angesichts solcher Entwicklungen befürwortet der IWF den Produzentenpreis pro Kilogramm von derzeit 175 FCFA auf 147 FCFA zu senken. "However, if world prices were to fall further, the present producer price would not be sustainable and would have to be reduced, impairing growth prospects, the external accounts, and poverty outcomes" (IMF 2002, S.8).

Doch die Regierung möchte weiter an Preissubventionen für den Baumwollsektor festhalten und erhöhte die Produzentenpreise auf 200 FCFA pro Kilogramm für die Saison 2001 /02. Unabhängig von den Einbrüchen der Weltmarktpreise wird für 2001/2002 eine bessere Ernte und eine höhere Produktion erwartet.

Voraussetzung dafür sei die weitere Erschließung von Land für Baumwollanbau v.a. durch den Privatsektor in der zentral-südlichen Zone gewesen, (LOI 2001b) wobei der IWF den Anstieg der für Baumwollanbau genutzten Flächen im Jahr 2001 bereits auf 37% schätzt. So lobt die Regierung: "The farmers keen interest in increasing land areas planted with cotton and related cereals, particularly in the new zones open to these crops, is something that the government aims to preserve as a key factor in the fight against poverty." (LOI 2001b)

Die Baumwollproduktion soll im Jahr 2001/2002 um 45% auf 400 000 Metertonnen wachsen, was die Einkommen der Baumwollproduzenten um 73% steigern und damit maßgeblich zur Armutsbekämpfung auf dem Land beitragen soll. Verglichen mit den Produktionsmengen von durchschnittlich 271 000 Metertonnen in den drei vorangegangenen Jahren (LOI 2001b) ist dieser angekündigte Quantitätssprung jedoch fragwürdig.

Insgesamt heißt das, dass trotz sinkender Weltmarktpreise die Produktion ausgeweitet werden und davon das Wachstum in der Landwirtschaft seine Dynamik erhalten soll. Der IWF gibt diesbezüglich im Januar 2002 zu bedenken: "All this could be reversed in 2002 /03 if world prices continue to fall: the producer prices would need to be cut, lowering growth and farmers incomes with a concomitant negative impact on poverty outcomes" (IMF 2002, S. 10).

In einem *low growth scenario* des IWF wird im schlechtesten Fall sogar von einem sinkenden Einkommen der Baumwollproduzenten von 30% ausgegangen. Die Auswirkungen auf die ländliche Armut sind angesichts des mit 18% relativ hohen Anteil der Baumwollproduzenten an der Bevölkerung nicht zu unterschätzen.

So scheint die Strategie, die Baumwollproduktion auszuweiten, angesichts der aufgeführten Prognosen über die Weltmarktpreisentwicklung höchst fragwürdig. Einerseits sind die für höhere Sozialausgaben und progressive Wirtschaftsförderung benötigten Exporterlöse für dieses Produkt nicht gesichert, was die Finanzierung der Armutsbekämpfungsstrategie in Frage stellt. Andererseits wird mit dem Ausbau des Baumwollsektors und insbesondere der zunehmenden Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen für Baumwollanbau auch das Ziel der Diversifizierung der Exportbasis verfehlt.

9.8 Fazit

Die stärkere Förderung der Sektoren Bildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung, wie sie das PRSP vorsieht, stellt ohne Frage einen wichtigen Schritt in Richtung Armutsbekämpfung in Burkina Faso dar.

Wenn man die Armutsbekämpfungsstrategie aber an ihrer selbst gesetzten Prämisse des "sustainable growth in the face of external shocks" und einer "broader economic base" (PRSP S. IV) misst, so kommt man nicht umhin, ein kritisches Urteil zu fällen. Der weitere Ausbau des Baumwollsektors, der bereits einen Anteil an den Exporten von 50-60% besitzt, geht mit diesem Ziel nicht konform.

Damit wirkt man nicht nur einer weiteren Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion entgegen, sondern stellt auch angesichts der mit dieser Strategie verbundenen und wohl bekannten Gefahren die Liquidität für die ehrgeizigen Armutsbekämpfungsziele der Regierung in Frage. Mit anderen Worten: es ist unverantwortlich, die Finanzierung der Armutsbekämpfungsstrategie von einer so unsicheren Einnahmequelle wie der Baumwolle abhängig zu machen.

Das Papier gibt wenige Hinweise auf *pro-poor growth*. Die im Kapitel "Strategien" verbuchten Ideen zur Förderung von einheimischen KMU und selbst Teile der einkommensschaffenden Maßnahmen für Arme bleiben relativ unkonkret und riskieren bei Finanzengpässen in den Bereich der „*non essential expenditures*“ zu fallen. Wenn von *pro-poor* die Rede ist dann - besonders in Weltbankpapieren – stets im Zusammenhang mit *pro-poor sectoral policies* (z.B. WB 2001b).

Somit ist das PRSP in erster Linie als Ausgabenpapier für die Bereiche Gesundheit, Bildung und ländliche Infrastruktur zu verstehen - unter Beibehaltung der bekannten Wirtschaftsstrategien. Die Verbindung von wirtschaftspolitischen und armutsbekämpfenden Maßnahmen bleibt also sehr schwach.

Kaufkrafteffekte durch Binnennachfrage werden weiter stark vernachlässigt, was sich vor allem daran zeigt, dass Lohnsenkungen nahezu in allen Bereichen sowie weitere Arbeitsmarktflexibilisierungen angedacht sind. Das Ansteigen der Ausgaben für Löhne um 0,4% des BIP im Jahr 2001 ist größtenteils auf die zusätzliche Einstellung von Personal im Bildungs- und Gesundheitsbereich zurückzuführen. (LOI 2001b)

Es deutet viel darauf hin, dass es innerhalb der Agrarstrategie einen Konflikt zwischen Exportorientierung und Ernährungssicherung gibt, was sich angesichts der Knappheit fruchtbarer Böden erklärt. Im PRSP wird jedoch versucht, die Bedeutung beider gleichermaßen hervorzuheben und angenommen, dass gleichzeitig exportorientierte und binnenorientierte Politik möglich sei: So erhofft man sich "net gain in public resources from export revenue (cash crops) and savings due to lower imports of food products"(PRSP, S. 43) oder an anderer Stelle: "While an increase in exports is necessary for higher GDP, the development of non-exports will also be encouraged as they

strongly affect the domestic economy" (PRSP, S. 33).

Bemühungen, *food crop farmer* nicht länger in der strukturellen Benachteiligung gegenüber *cash-crop farmern* zu lassen, sind zu erkennen, z.B durch die Betonung im PRSP, dass gerade im ersten Bereich die Forschung vorangetrieben sowie die Kreditmöglichkeiten ausgeweitet werden sollen. Der seit 1995 bestehende Investmentcode gewährt dagegen exportorientierten Unternehmen erhebliche Vorteile gegenüber binnenorientierten Firmen. So erhalten Unternehmen, welche mindestens 80% ihrer Produktion exportieren, vollständige und permanente Steuerfreiheit (Bourdet 2001).

Ein weiteres Beispiel für das Primat des Exportes ist die Abwertung des FCFA um 50% im Jahre 1994. Diese wurde auf Drängen von IWF und Weltbank in den Ländern der FCFA-Zone vorgenommen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte und damit die Zahlungsbilanz und das Haushaltsdefizit zu verbessern. Für die Masse der Bevölkerung aber trug die sinkende Kaufkraft, vor allem durch die Verteuerung importierter Güter zur weiteren Verarmung bei. Außerdem führten die gestiegenen Preise für importierte Inputs zu erheblichen Verteuerungen in der einheimischen Produktion, welche auf diese angewiesen waren (Hugon 1999).

Es gibt keine Hinweise darauf, dass ein Verhandlungsspielraum zwischen makroökonomischen Zielgrößen und den Ausgabennotwendigkeiten entstanden ist. Regierung und IFIs betonen zwar, dass die Ausgaben in den Prioritätsbereichen trotz des viel niedriger ausgefallenen Wirtschaftswachstum im ersten Jahr der PRSP-Umsetzung so hoch gehalten wurden, wie es das PRSP vorgesehen hat, doch dies geschah nur auf Kosten der als nicht prioritär eingestuften Bereiche und der Steuererhöhung auf Erdölprodukte, eine Maßnahme, die sicherlich ihre negativen Wirkungen auf die arme Bevölkerung nicht verfehlen wird.

Es scheint allerdings, dass mit den Prioritätsbereichen in gewissem Maße Tabuzonen entstanden sind, die auch bei niedrigeren Staatseinnahmen das für sie angedachte Budget bekommen. Es stellt sich die Frage, ob diese auf Dauer haltbar sind, wenn die Wachstumsstrategien weiterhin nicht nachhaltig greifen.

Die Ausgaben für die genannten Bereiche Bildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung sind von 20,7% 1996 auf 24, 8% 2001 als Anteil an den Gesamtausgaben (IMF 2002) gestiegen. Dies kann jedoch angesichts der von den IFIs als hoch ineffizient eingeschätzten Sektoren noch nicht als Fortschritt *an sich* gelobt werden. Ein IWF / Weltbank-Team kam Ende 2000 bei einer Studie über die Qualität des Managements öffentlicher Ausgaben in 25 HIPC-Ländern zu dem Ergebnis, dass Burkina Faso eines von nur zwei Ländern ist, in denen sich die öffentlichen Ausgaben nur unwesentlich erhöhen müssten um beträchtliche Fortschritte in der Armutsbekämpfung zu erzielen (WB 2001).

Doch nicht einmal höhere Zahlen von Krankenhäusern und Schulen können sichere Indikatoren für Armutsverminderung darstellen. So gibt der PR beispielsweise darüber Auskunft, dass die Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten im ersten Jahr der PRSP-Umsetzung nicht angestiegen ist, obwohl sich das Angebot vergrößert hatte. Auch für den Bildungsbereich lässt sich der Fakt nicht vernachlässigen, dass das Bildungsproblem nicht nur ein Angebotsproblem ist, sondern auch ein Nachfrageproblem, da Schule angesichts des zu entrichtenden Schulgeldes noch immer für viele Familien ein finanzielles Problem darstellt, verbunden mit der Entbehrung ihrer Kinder von der landwirtschaftlichen Arbeit und der Unsicherheit über eine zukünftige Arbeit im Nachhinein.

9.9 Dokumente und Literatur zum Burkina Faso - Kapitel

ADEA (Association pour le développement de l'éducation en Afrique): Burkina Faso: A lighter and better managed debt burden. Paris, Juni 2001.

Bourdet, Yves / Persson Inga: Burkina Faso - out of poverty trap? Swedish International Development Cooperation Agency, University of Lund, Dezember 2001.

EURODAD: (European network on Debt and Development): Poverty reduction strategies: What have we learned so far? Brüssel 2000.

Commission européenne: Evaluation du Document cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, préparé par la Commission européenne à l'endroit du FMI et de la Banque mondiale. Brüssel, 2000.

Eurodad: What Goes Down Might Not Come Up: How declining commodity prices could undermine the HIPC initiative. Brüssel 2001.

Hårsmar, Mats: Some observations on the Poverty Reduction Strategy Process in Burkina Faso. Ouagadougou, Januar 2002.

Hugon, P.: La zone franc face à l'heure de l'euro. 1999.

IMF: Enhanced Structural Adjustment Facility. Policy Framework Paper, 2000-2002. Washington D.C., August 1999.

IMF / IDA: Burkina Faso. Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. Washington, Juni 2000a.

IMF: Burkina Faso: Recent Economic Developments. Washington D.C., August 2000b.

IMF / IDA: Burkina Faso. Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report. Washington D.C., Oktober 2001a.

IMF Policy Discussion Paper: Reviewing Some Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa. Washington D.C., November 2001b.

IMF: Burkina Faso: Fourth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility and the Third Annual Program – Staff Report and News Briefs for Executive Board Discussion. Washington D.C., Januar 2002.

Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding of the government of Burkina Faso. Dezember 2000.

Letter of Intent. Juni 2001a.

Letter of Intent. November 2001b.

NSSD (National strategies for sustainable development): Le plan national de lutte contre la désertification. 2000.

Poverty Reduction Strategy Paper. Ouagadougou, Ministry of Economy and Finance Burkina Faso, Mai 2000.

Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report July 2000- June 2001. Ouagadougou, Ministry of Economy and Finance, September 2001.

SPA: Burkina Faso. Country Status Report. Prepared for the December 2000 Meeting. Washington 2000.

World Bank: Burkina Faso – Mining sector Capacity Building and Environmental Management Project. (PID) Washington D.C., Januar 1995.

World Bank: Burkina Faso. Community-Based Rural Development Project. (PID) Washington D.C., November 1999.

World Bank: Operations Evaluation Department: Memorandum to the Executive directors and the

President. Subject: Burkina Faso – Country Assistance Evaluation. Juni 2000.

World Bank: Burkina Faso Country Report, Session 5. Washington D.C., Mai 2001a.

World Bank: Report and Recommendation of the president of the International Development Association to the Executive Directors on a proposed Poverty Reduction Support Credit to the amount of SDR 36 Million (US\$ 45 Million Equivalent) to Burkina Faso. Washington D.C., Juli 2001b.

WDM (World Development Movement): States of Unrest. Resistance to IMF policies in poor countries. London, 2000.

WTO: Trade policy review – Burkina Faso 1998.