

**Armutsstrategiepapiere (PRSP) -
Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik
von IWF und Weltbank?**

**Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung in den PRSPs von Bolivien,
Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda**

WELTWIRTSCHAFT, ÖKOLOGIE & ENTWICKLUNG
WORLD ECONOMY, ECOLOGY & DEVELOPMENT

**Miriam Walther
Christine Hentschel
Berlin, Februar 2002**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen

Executive Summary

I

1	Vorwort	1
2	Einleitung	3
2.1	Was ist neu?	4
2.2	Aufbau der Strategiepapiere	5
2.3	Bisher vorliegende PRSP	6
3	Probleme und Grenzen des Konzepts	7
3.1	Ansprüche an den Prozess	7
3.2	Inhaltliche Erwartungen	9
3.2.1	Strukturanpassungsprogramme auf der Grundlage der PRSPs	9
3.2.2	Enttäuschende Ergebnisse bisheriger SAPs	9
3.2.3	Armutsbekämpfung im Rahmen des PRSPs	10
3.2.4	Konsequenzen für SAPs?	11
3.2.5	Ungenau definiertes pro-poor-growth-Konzept	12
4	Kritik und neue Wege...	13
4.1	Definition von „Stabilität“ und der Zusammenhang mit Wachstum und Armutsbekämpfung	14
4.2	Überprüfung der Strukturreformen, Abkehr von universellen Ansätzen, Berücksichtigung länderspezifischer Faktoren und Erfordernisse	15
4.3	Rolle des Staates	16
4.4	Fehlende Berücksichtigung von Verteilungsaspekten	16
5	Zusammenfassung der Untersuchung der ersten fünf PRSP	17
5.1	Ähnlichkeiten in Analyse und Strategien zur Armutsbekämpfung	17
5.2	Mangel an Auseinandersetzung mit bisheriger Wirtschaftspolitik	18
5.3	Wachstum als Motor für Armutsbekämpfung?	18
5.4	Unrealistische Wachstumserwartungen	19
5.5	Kontinuität mit den Stabilisierungs- und Strukturreformen bisheriger Programme von IWF und Weltbank	20
5.6	Privatisierung öffentlicher Leistungen	21
5.7	Pro-poor growth? Was ist das?	22
5.8	Finanzierung der Maßnahmen...	23
5.9	... und die „Flexibilität“ der IFIs?	24
5.10	Schuldenentwicklung	24
5.11	Fazit der Untersuchung der ersten fünf PRSP	25
6	Bolivien	26
6.1	Kurzportrait des Landes	26
6.2	Bolivien in der HIPC-Initiative	27
6.3	Programme mit den Internationalen Finanzinstitutionen	28
6.4	Aufbau und Ziele des PRSP Boliviens	28
6.5	Die Armutsbekämpfungsstrategie des PRSP	29
6.5.1	Säule „Opportunities“	31
6.5.2	Säule „Capacities“	32
6.5.3	Säule „Protection and Security“	32
6.5.4	Säule „Social Participation“	32
6.6	Bisherige Wirtschaftspolitik und Armutsbekämpfung	33
6.7	Wachstum und Armutsbekämpfung im PRSP	36
6.8	Makroökonomische Stabilitäts- und Strukturmaßnahmen im PRSP	38

6.9	Agrarsektormassnahmen im PRSP	41
6.10	Finanzierung der Strategie, Ausgaben und Einnahmen	42
6.11	Der Entstehungsprozess des bolivianischen PRSP	45
6.12	Fazit	48
6.13	Dokumente und Literatur zum Bolivien-Kapitel	49
7	Tansania	51
7.1	Kurzportrait des Landes	51
7.2	Tansania in der HIPC-Initiative	52
7.3	Programme mit den IFIs	53
7.4	Aufbau und Ziele des PRSP Tansania	53
7.5	Armutsbekämpfungsstrategie des PRSP	54
7.6	Armutsbekämpfung und Wachstum	56
7.7	Makroökonomische Stabilität, strukturpolitische Reformen und Erhöhung von Investitionen	58
7.8	Umstrukturierung des Budgets zu Gunsten der Armutsbekämpfung	62
7.9	Export- und Agrarsektorförderung	64
7.10	Ländliche Entwicklung im PRSP	66
7.11	Finanzierung der Strategie	67
7.12	Prozess	69
7.13	Fazit	71
7.14	Dokumente und Literatur zum Tansania-Kapitel	73
8	Uganda	75
8.1	Kurzportrait des Landes	75
8.2	Uganda und die HIPC-Initiative	75
8.3	Programme mit den IFIs	76
8.4	Aufbau und Ziele des PRSP von Uganda	77
8.5	Wachstum und Armutsbekämpfung im PRSP	79
8.6	Makroökonomische Stabilität und Strukturreformen	81
8.7	Steigerung der Einkommen der armen Bevölkerung und Maßnahmen in der Landwirtschaft	84
8.8	Direktmassnahmen zur Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung	87
8.9	Staatshaushalt, Finanzierung und Umsetzung der Strategie	89
8.10	Prozess	91
8.11	Fazit	92
8.12	Dokumente und Literatur zum Uganda-Kapitel	94
9	Burkina Faso	95
9.1	Kurzporträt des Landes	95
9.2	Burkina Faso in der HIPC-Initiative	95
9.3	Programme mit den IFIs	96
9.4	Prozess, Aufbau und Ziele des PRSP von Burkina Faso	96
9.4.1	Der Entstehungsprozess des PRSP	96
9.4.2	Aufbau und Anspruch	97
9.4.3	Armutsanalyse und Zielsetzungen	98
9.5	Die Armutsbekämpfungsstrategie	101
9.5.1	Strategisches Ziel 1: Gleichheitsorientiertes Wachstum	101
9.5.2	Strategisches Ziel 2: Zugang der Armen zu sozialen Grunddiensten	105
9.5.3	Strategisches Ziel 3: Förderung von Erwerbsmöglichkeiten und einkommenschaffende Massnahmen für Arme auf dem Land	106
9.5.4	Strategisches Ziel 4: Good Governance	108
9.6	Kosten und Finanzierung der Strategie	108
9.7	Exkurs: Baumwollsektor in Burkina Faso	110
9.8	Fazit	112
9.9	Dokumente und Literatur zum Burkina Faso - Kapitel	114

10	Mauretanien	116
10.1	Kurzbeschreibung des Landes	116
10.2	Programme mit IFIs	116
10.3	Mauretanien in der HIPC-Initiative	117
10.4	Entstehungsprozess	117
10.5	Armutsanalyse und –ziele der Strategie	118
10.5.1	Intensiviertes und redistributives Wachstum	119
10.5.2	Stärkung der Einkommensmöglichkeiten der Armen	123
10.5.3	Entwicklung von Humankapital, Zugang zu Infrastruktur und Grunddiensten	125
10.5.4	Förderung der staatlichen und institutionellen Kapazitäten von governance	126
10.6	Kosten und Finanzierung der Strategie	127
10.6.1	Niedrigeres Wachstum - höhere Einnahmen	127
10.6.2	Devisen gegen Fisch	128
10.7	Fazit	129
10.8	Dokumente und Literatur zum Mauretanien-Kapitel	130
11	Herausforderungen	131
12	Literatur	134

Abkürzungen

ADI = Auslandsdirektinvestitionen

BIP = Bruttoinlandsprodukt

BMZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

BPRS = Armutsbekämpfungsstrategie Boliviens

CAS = Country Assistance Strategy der Weltbank

CDF = Comprehensive Development Framework

CSO = Civil Society Organizations

DSA = Debt Sustainability Analysis

ESAF = Enhanced Structural Adjustment Facility (heute PRGF)

EURODAD = European Network on Debt and Development

FCFA = Franc CFA (Communauté Financière Africaine)

GDF = Global Development Finance

HIPC = Highly Indebted Poor Countries

IDA = International Development Association (Teil der Weltbank)

IFI = Internationale Finanzinstitutionen

I-PRSP = Interim PRSP

IWF = Internationaler Währungsfonds

JSA = Joint Staff Assessment (von Weltbank und IWF-Mitarbeitern erstellt)

LOI = Letter of Intent (Schreiben der HIPC an die IFI)

MTEF = Medium-Term Expenditure Framework

NPES = National Poverty Eradication Strategy (Tansania)

NPV = Net Present Value; Nettogegenwartswert der Schulden

ODA = Official Development Assistance, Entwicklungshilfe

PEAP = Poverty Eradication Action Plan (Uganda)

PER = Public Expenditure Review

PFP = Policy Framework Paper, erstellt von der Weltbank

PRGF = Poverty Reduction and Growth Facility

PRSC = Poverty Reduction Support Credit, Kreditlinie der Weltbank

PRSP = Poverty Reduction Strategy Paper

PSAC = Programatic Structural Adjustment Credit

SAP = Strukturanpassungspolitik

SAPRIN = Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network

UNICEF = Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen

Executive Summary

PRSP: New name or new beginning?

If you believe the announcements of the German Ministry for Development, controversial structural adjustment policies are a thing of the past and the goal of the coalition treaty to reform the structural adjustment programs of the IMF and the World Bank according to social and ecological principles has been attained.

This comes as quite a surprise since for many years the Bretton Woods Institution have not reacted but very hesitantly to criticism of their programs. The secret code is: PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers), strategy papers that are developed by the governments of developing countries.

These papers build the framework not only for the use of financial means generated by the debt relief of the HIPC initiative but – and this is the connection to the SAPs - also contain the basic guidelines for all future adjustment programmes of IWF and World Bank in the respective countries.

The PRSPs are supposed to follow three principles:

1. *Participation*: The countries concerned are supposed to formulate the PRSPs with the participation of civil society;
2. *National ownership*: PRSPs are developed by the countries and not by the Bretton Woods Institutions (however, the PRSPs have to be approved by them)
3. *Holistic approach*: Poverty Reduction has to be the overriding political goal. Macroeconomic stabilisation, structural reforms and poverty reduction measures are to be integrated and the juxtaposition of “hard” economic politics and “soft” poverty reduction is to be surmounted.

WEED has analyzed the PRSPs of Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Tanzania and Uganda plus additional information (Joint Staff Assessment, IMF and the World Bank program lending documents etc) with regard to the PRSP-concept's claim to fully integrate macroeconomic stabilization and structural policies with poverty reduction. We focussed our analysis on the content of the strategies rather than on the process of formulating the strategy papers (participation, ownership). Our research led to a 150 page report in German. The following is a summary of the results of our work:

1. Similarities

The similarities in the strategy papers are very strong. This is true for the **overall structure** (which is of course not surprising since the countries follow the same guidelines provided by the Bretton Woods Institutions).

But it is also true for the **poverty analysis** in the five PRSPs: the focus is mostly on income, dimensions such as inequality, social integration, empowerment, rights, security and sustainability are less pronounced. (Non-income dimensions are mentioned in the analysis part of the strategy paper, however, the issues do not really make it into the strategy parts of the PRSPs.).

And thirdly, the proposed **strategies themselves** are also very similar to each other – which is obviously a problem since the limitations of the past blue-print/one-size-fits-all-approaches after all

have been one of the main reasons for the PRSP concept to begin with:

Growth is seen as the prime motor for poverty reduction. Macroeconomic stability is considered a central prerequisite for growth and the definition of “stability” has not changed. All countries seek continuity with the macroeconomic stability measures and structural reforms of past or ongoing structural adjustment programs of the IMF and the World Bank.

All PRSPs state that growth should be broader than in the past and therefore want to strategically support poor peoples’ productivity and the functioning of markets (investing in road infrastructure etc.). In all of the PRSPs the development of rural areas and agricultural growth is a key issue.

In addition, they all aim at fighting poverty by directly improving the living situation of the poor (increases in spending for (basic) health and (primary) education, and - to different degrees – for water-, sanitation- and energy).

Several of the PRSPs intend to fund the poorer regions over-proportionally. Also, all strategy papers plan reforms in the area of *governance*, budget transparency and decentralization. And they all aim to further improve the business environment for private sector activity.

2. Missing Analysis

All of the five PRSPs lack a clear analysis of past macroeconomic reforms’ impact on poor people. (This is a serious flaw since all of the PRSPs intend to continue this reform agenda (see below).) Although some strategy papers, for example the one from Bolivia, state that past changes in the economy have not translated sufficiently into a reduction of poverty, they nevertheless propose the same structural reforms as before. It does not get elaborated what mechanisms are needed to better translate growth into poverty reduction.

3. Integration of Macroeconomic Stabilization and Structural Policies and Poverty Reduction

The PRSP approach on a conceptional level is supposed to offer the framework for the integration of all (macro- and micro-) economic reforms and poverty reduction policies. In the five PRSPs reviewed this is not the case. Whereas the intended microeconomic steps and their poverty impact - to different degrees – are being discussed, the macroeconomic context has apparently been outside the debate.

Macroeconomic stability as one or even the central prerequisite for growth and growth as a prerequisite for poverty reduction is treated as a given. But what is missing is a new conceptualization of the details and definition of “stability” (for example of the inflation-, the budget deficit and the foreign reserves targets) and the possible trade-offs between those and the growth and poverty reduction targets.

Although the growth hindering effect of strict inflation policies and problematic trade-offs between tight budget deficit targets and governments’ ability to finance poverty reducing reforms are known in all of the countries reviewed the stabilization targets seem very much the same as in the past (Mauritania seems to be an exception where the fiscal policies are more relaxed. However, the country has had a deficit *surplus* for quite some time.). The Bretton Woods Institutions’ still rather inflexible and strict position when it comes to budget deficits and limits for internal borrowing is especially problematic given the financing gaps that are apparent in all of the five PRSPs (see below).

But also the traditional structural reforms of adjustment programs are still part of the strategies without any discernible discussion of their relationship with poverty reduction, of possible trade-offs or questions of sequencing. All PRSPs and accompanying programs of the IMF and World Bank aim at further reforms of trade and financial market liberalization and privatization (especially in the communication, energy, infrastructure and water sector) and other policies of private sector support (often for foreign investors).

The lack of discussion of past experiences with these reforms is especially surprising and problematic as there are strong protests in some of the countries against them (especially in Bolivia and Tanzania), and because in some of the PRSPs or JSA of the International Financial Institutions (Bolivia, Burkina Faso, Uganda) there is some indication that some of the proposed reforms could – at least in the short term – have negative impacts on poor people.

4. Growth and Poverty Reduction

All PRSPs stress economic growth as the main motor for poverty reduction. And although they all add some qualitative aspects such as *broad-based* growth or *widely distributed* growth (ecological aspects are not mentioned in this context), there is no change discernible in the overall direction of the growth strategies. Questions such as distribution, equality or sustainability - but also of *economic viability* of the proposed growth strategies are not discussed.

All countries want to reach higher growth rates, and want to do so by mainly relying on export growth; dependencies of world market prices and possible trade-offs with food security and environmental concerns are ignored. Even in cases where countries explicitly state that they want to achieve economic growth that is less dependent on external shocks (Burkina Faso), they still plan an increase in exactly that type of exports that are highly volatile.

It is especially problematic that several of the PRSPs plan on the same economic sectors for strong export growth (cotton, fish, gold, coffee, fruits and flowers). More than likely this could lead to further price decreases. However, the PRSPs as well as the HIPC-, PRGF- and World Bank- Documents ignore this likely - or at least possible - scenario and instead expect stable or even higher world market prices. Why that should be the case remains an open question.

Given past and current growth rates and Terms of Trade developments, the expected growth trends for GDP (all between 5-7%) and exports seem unrealistic. (That also holds true for the expectations of the HIPC-initiative concerning exports, growth and revenues – which means that debt sustainability as understood by the HIPC initiative is rather unlikely for the countries in question.)

All Strategies hope for strong growth in those economic sectors that have already been the most dynamic ones, for example in the mining sector. Although all papers mention problems of duality, missing links between the modern and traditional sectors of the economy, there are no convincing strategies how to change this, how to better integrate the poorer segments of society in this.

All in all there is the danger that the supposedly growth enhancing policies and the poverty reducing activities will remain separate and not integrated. There is obviously a still very profound conceptual lack of the meaning and mechanisms of “pro-poor growth”. It cannot be expected of the HIPC countries alone to fill this gap.

5. Vague Strategies for Supporting the Poor's Productive Roles

The lack of clarity that persists when it comes to the translation of growth into poverty reduction result in rather vague strategies of how to strengthen the productive role of poor people, their productivity and incomes. Whereas the PRSPs are clearer on the planned actions of direct support for the poor and how this should translate into improving their situation, the strategies are much less precise on how to strengthen poor peoples' productivity and their income-earning/employment situation. They are, for example, rather vague on how to extend the access to credits although this is seen as one of the very central prerequisites for an improved productivity of the poorer segments of society. Some papers rely on private actors to jump in and fill the gap, in these cases the government only intends to provide an appropriate legal framework and technical advice. In Tanzania, the government even plans to *cut down* its budget for the micro-credit sector.

Strangely enough, workers' rights do not play any role in the poverty strategy papers. In the PRSPs that mention labor market issues at all (Bolivia, Mauritania), it is not in the context of strengthening of rights (such as minimum wages or security standards) but quite on the contrary: it is hinted - although only very shortly - that further labor market "flexibilization" is planned.

Mostly, "pro-poor growth" in the PRSPs means growth in the agricultural sector. Although there are some differences in how much public support for poor farmers is intended, all papers stress the strong role of the private sector. How the goals for this sector are going to be operationalized is hard to tell, as most of the papers are rather vague when it comes to activities that are planned. A main concern is that in some of the papers (especially in Tanzania) there are only very limited financial resources put aside for this part of the strategy. Given the financing gaps that are a reality in all of the countries cases analyzed here, the planned steps in the agricultural sector (or in the "productivity-enhancing" parts of the poverty strategies in general) were the first where expenditure cuts have been made.

There has been no analysis of past agricultural policies and of the reasons for the failure of past support policies. Obvious reasons for persistent poverty in rural areas such as strong inequalities in land access are sometimes mentioned in the poverty analysis part of the PRSPs but get not fundamentally tackled in the strategies. (In some of the countries, for example in Bolivia, there are activities planned such as a formalization of land titles, but no land redistribution reforms.)

6. Privatization of Public Services

Notably, all of the strategy papers put a strong emphasis on private actors in the provision of public goods. In the context of the planned private sector support policies as well as in regard to the intended strengthening of access to health, education, water, energy and infrastructure all PRSPs want to further increase the privatization of public services.

In none of the strategy papers it is mentioned that there is critique, in some cases even strong protests against these policies, nor do the papers discuss what advantages are expected from further privatization for poverty reduction or what regulations are needed so that the reforms will bring the intended better access of poor people to social services. In some PRSPs it is also already mentioned that the planned privatizations will be - at least in the short term - quite costly for the state, as governments often have to invest large sums to make public businesses profitable before private buyers are found.

7. Financing of the Strategies

It must be doubted that countries will have enough resources to finance their strategies. At the time of finishing the PRSPs in all countries there were signs of financing gaps (even although there were already signs that the money planned to spend would not have been enough anyway¹). At the time of the first Progress Reports these were even more distinct.

Given current growth and terms of trade developments most of the countries have already reduced their growth expectations for the next years. And as a consequence some of the poverty reduction goals of the PRSPs have been „adjusted“ as well.

Fees for social services are still planned in all of the PRSPs. In some cases at least not in primary education anymore (in Burkina Faso these fees still increased by 17% between 1999 and 2001). But cost-sharing is still relied on in secondary education and in the health sector. In some cases financial contributions for road construction, –use and for water are mentioned.

Given the financing difficulties it is a major concern that there is apparently – contrary to the IFI rhetoric – almost no flexibility in the stabilization targets. All of the governments signal, and in all cases the IFIs - in some cases (Uganda) explicitly – say, that there won't be any compromises in the stabilization policies/ fiscal deficit goal against the background of the poverty reduction goals. Even in cases where ODA and other inflows have been higher than expected (as for example in Tanzania) this money is not used for poverty spending but for building up foreign reserves at the central bank or for repayment of outstanding arrears (in Tanzania the PRGF target for foreign reserves was without further ado extended from four to over five months).

Conclusions

Looking at the five PRSPs what can probably be expected is more money for the traditional social sectors, in some cases also for roads and access to water, sanitation and energy. It is positive that all of the papers mention the necessity to strengthen incomes, the productive role of poor people. However, the poverty reduction strategies are less clear on how to operationalize the latter goal.

Given the concept's own claim to be an instrument for the integration of poverty reduction reforms and the overall economic policies of a country, for a “pro-poor” growth strategy, the PRSPs analyzed are disappointing. Both aspects are still mostly treated as two separate issues, with the “poverty” policies as an add-on to the “hard” macroeconomic reforms.

There is no real discussion of the macroeconomic policies in the PRSPs. Despite the disappointing or even harmful experiences with structural adjustment programs in the last 20 years the strategy papers seek continuity with these reforms without any questioning of their poverty impacts. There is no indication in the PRSPs that alternative policies have been considered at all. Qualitative aspects of growth still play a very subordinate role.

¹ In the case of Tanzania for example the PRSP states that minimal health service provision for the whole population would cost twice as much as is currently planned to invest over the next years.

1 Vorwort

Diese Studie untersucht die fünf ersten fertig gestellten Armutsstrategiepapiere (*Poverty Reduction Strategy Paper*, kurz: PRSP). Dabei handelt es sich um die Länderpapiere von Bolivien, Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda. Die PRSPs werden im Hinblick auf den inhaltlichen Anspruch des neuen Ansatzes überprüft, Armutsbekämpfung in die Gesamtausrichtung der Wirtschaftspolitik zu integrieren. Die Auseinandersetzung mit den ersten PRSPs soll Herausforderungen, Erfordernisse und Handlungsnotwendigkeiten für die Diskussion um das Zusammenspiel und die Verbindung von makroökonomischen Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung aufzeigen.

WEED hat zentrale Prinzipien des neuen Konzepts wie die nationale Verantwortlichkeit für die Formulierung von Entwicklungszielen und –wegen und die gesellschaftlicher Beteiligung an wirtschaftspolitischen Entscheidungen begrüßt. Dennoch hat WEED bereits 1999 auf entscheidende konzeptionelle Probleme und Widersprüche des Ansatzes hingewiesen. Zu den größten Bedenken gehörte der nicht aufgelöste Widerspruch zwischen nationaler *ownership* und Konditionalitätenpolitik, oder anders ausgedrückt: zwischen dem Anspruch, dass die betroffenen Regierungen und Gesellschaften ihre Strategien zwar selbst formulieren sollen, die nördlichen Geber ihre Einflussnahmemöglichkeiten über wirtschaftspolitische Auflagen aber nicht vollständig aus der Hand geben wollen.

In der WEED-Publikation „Armutsbekämpfung mit dem IWF?“ bezweifelten wir, dass die Bretton Woods Institutionen zu einer Richtungsänderung in ihren Programmen bereit wären. In den gut zwei Jahren seit Lancierung des PRSP-Konzepts hat es aber durchaus Hoffnungen gegeben: Wiederholt kamen von Weltbank sowie Internationalem Währungsfonds Verlautbarungen, ihre eigenen Vorgaben gegebenenfalls zum Zwecke der Armutsbekämpfung abändern zu wollen, makroökonomische Stabilisierungsvorgaben zu Gunsten der Budgets für soziale und andere prioritäre Ausgaben flexibler zu gestalten und Strukturauflagen auf ihre Armutswirkungen hin zu überprüfen.²

Armutsbekämpfung soll nicht mehr als „*add-on*“ verstanden werden, sondern ins Zentrum der Aufmerksamkeit gelangen. Statt undifferenziert auf Wachstum zu setzen, das schon irgendwann und irgendwie bei den armen Bevölkerungsgruppen ankommen wird, soll die stärkere Beteiligung der Armen am Wachstum gefördert werden. Wo sich *trade-offs* nicht verhindern lassen, sollen diese klar benannt und die getroffenen Entscheidungen erläutert werden.

Für WEED stellte sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie sich diese Ansprüche in den konkreten PRSPs wieder finden, inwiefern die Strategiepapiere dem Anspruch gerecht werden, makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung zu integrieren und die Strukturanpassungspolitik alter Provenienz zu überwinden. Während der Hauptfokus der Aufmerksamkeit anderer Untersuchungen vor allem auf den Potenzialen des neuen Ansatzes für gesellschaftliche Beteiligung an der Ausarbeitung der Strategiepapiere lag - sich also eher auf den Entstehungsprozess bezog - überprüften wir die inhaltlichen Ergebnisse.

Den fünf Analysen liegen jeweils die Auswertungen des PRSP zu Grunde, sowie, soweit vorhanden, des ersten Progress Reports (PR), der Einschätzungen durch Weltbank- und IWF-Mitarbeiter (Joint Staff Assessments, JSA), der öffentlich zur Verfügung stehenden Informationen zu laufenden IWF und Weltbank-Programmen (u. a. Letter of Intent) und von grundsätzlicheren Länder-

² „The objective is different: The PRGF explicitly makes poverty reduction a central goal, whereas under the ESAF poverty reduction was an implicit by-product. Hence, policies now have to be weighed in terms of their contribution to poverty reduction.“ (IWF 2001c).

papieren der IFIs (CAS, Art. IV-Konsultationberichte). Zusätzlich wurde auf ergänzende Informationen Dritter zurückgegriffen (Bewertungen der PRSPs durch UN- oder EU-Organisationen, wissenschaftliche Untersuchungen, Berichte von NGOs). Sofern nicht extra angegeben, stammen die Informationen in den Länderkapiteln aus dem PRSP des Landes.

Die fünf untersuchten Poverty Reduction Strategy Paper sind in der Mehrzahl umfangreiche Papiere, die eine Vielzahl von Informationen zur Verfasstheit von Armut, vorangegangenen Armutsbekämpfungsansätzen, laufenden Wachstumsstrategien, geplanten spezifischen Armutsinterventionen und Finanzierungsfragen liefern. Die in dieser Studie vorgenommene Auswertung stellt notwendigerweise eine Begrenzung auf einzelne Elemente und Fragestellungen dar und erhebt damit nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

Der jeweilige Prozess zur Formulierung der Strategiepapiere spielt in dieser Studie nur eine untergeordnete Rolle. Die in den Länderkapiteln genannten Informationen zum Prozess erheben nicht den Anspruch, ein umfassendes Portrait der Konsultationen in den fünf Ländern zu zeichnen oder gar den Einschätzungen aller am Prozess Beteiligten gerecht zu werden.

Für alle Textteile bis auf die Kapitel zu Burkina Faso und Mauretanien zeichnet sich Miriam Walther verantwortlich. Die PRSPs von Burkina Faso und Mauretanien wurden von Christine Hentschel ausgewertet. Großer Dank gebührt Jens Ramlow für seine hilfreichen Informationen zu Rolle und Stand der HIPC-Initiative in den fünf Ländern und Barbara Unmüßig für ihre konstruktive Begleitung und Kommentierung der Studie. Außerdem danke ich Jens Wieting für Hinweise, Korrekturen und Lay-Out.

Darüber hinaus möchte sich WEED sehr herzlich bei der GTZ, insbesondere bei Helmut Asche, für die Unterstützung bedanken.

Miriam Walther

Berlin, im Februar 2002

„If one PRSP looks a lot like a standard IWF reform package – with a larger social protection budget – that doesn't necessarily prove that alternative policies were ignored. But if most of them – or all of them – have that familiar laundry list of macro and institutional reforms, then there is a real problem. If the Bank and Fund will only 'endorse' PRSPs that fit into a preconceived box of standard policies, then it'll be just one-size-fits-all adjustment lending with a politically correct name.“

Tim Kessler (ehemaliger Weltbankmitarbeiter, heute Associate Director der von Joseph Stiglitz gegründeten *Initiative for Policy Dialogue*)

2 Einleitung

Hört man auf die Verlautbarungen aus dem BMZ, dann ist die umstrittene Strukturanpassungspolitik überwunden und das Ziel des Koalitionsvertrages, die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF sozial und ökologisch zu reformieren erreicht. Wie das - nach all den Jahren, in denen die Bretton Woods Institutionen nur zögerlich und nur mit begrenzten Modifizierungen ihrer wirtschaftspolitischen Vorgaben auf die Kritik an ihren Programmen reagiert haben?

Die Antwort lautet: PRSP. Das Kürzel steht für *Poverty Reduction Strategy Paper*, und meint die Strategiepapiere zur Armutsreduzierung, die von den Regierungen der Entwicklungsländer unter Einbeziehung ihrer Zivilgesellschaften zu entwickeln sind. Diese sind im Anschluss den Exekutivräten von IWF und Weltbank vorzulegen und sollen dann nicht nur den Rahmen für die Verwendung eingesparter Finanzmittel aus der Schuldenerlassinitiative HIPC für die Armutsbekämpfung liefern, sondern – und hier kommt die Verbindung zur Strukturanpassungspolitik – die programmatische Grundlage für alle künftigen Anpassungsprogramme und Projektkredite der beiden internationalen Finanzinstitutionen liefern.

Die Idee wurden im Herbst 1999 von Weltbank und IWF der Öffentlichkeit präsentiert. Es war zum einen die Einlösung des Auftrags der G7-Staaten an die Internationalen Finanzinstitutionen, ein Vorgehen zu entwickeln, um sicherzustellen, dass die Schuldenerlasse der HIPC für die Armutsbekämpfung verwendet werden. Zum anderen diente es den IFIs als willkommene Möglichkeit, lang bekannte Schwierigkeiten mit ihren Strukturanpassungsprogrammen anzugehen und Kritik vor allem an den sozialen Folgen ihres Vorgehens zu begegnen.

Armutsbekämpfung soll in den PRSPs zum übergeordneten Politikziel werden, auf dass *alle* wirtschaftspolitischen Entscheidungen auszurichten sind. Die Strategiepapiere sollen zu *dem* zentralen mittelfristigen Planungsinstrument in den ärmsten Entwicklungsländern werden und „holistisch“ in dem Sinne sein, dass sie sowohl soziale als auch makroökonomische, strukturelle und sektorale Politikmaßnahmen umfassen.

Die Erarbeitung eines Strategiepapiers durch die Regierung und unter Einbeziehung der Bevölkerung ist eine der Vorbedingungen eines Schuldenerlasses im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative (HIPC II). Die Länderstrategien sollen darüber hinaus als programmatische Grundlage zur Mobilisierung internationaler Unterstützung dienen. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit Weltbank und IWF *müssen* aber alle Länder eine Armutsbekämpfungsstrategie erstellen, die die günstigen IDA-Kredite der Weltbank in Anspruch nehmen (ca. 70). Nach Wunsch der Bretton Woods

Institutionen soll dies längerfristig für alle kreditnehmenden Länder gelten, also auch für die wirtschaftlich stärkeren Entwicklungsländer (IBRD-Länder). Die PRSPs sollen die Grundlage aller künftigen Programm- und Projektausleihungen der beiden Institutionen in den ärmsten Entwicklungsländern bilden. Das heißt, auch die Strukturanpassungsausleihungen des IWF an die ärmsten Länder (vormals ESAF- jetzt PRGF-Programme) sollen auf den nationalen Papieren aufbauen. Das Gleiche gilt für die PRSC-Programme der Weltbank und ihre anderen Struktur-, Sektor- und Projektkredite. Es wird darüber hinaus erwartet, dass auch die bilateralen Geber ihre Aktivitäten an den Strategiepapieren ausrichten.

2.1 Was ist neu?

Die mit dem neuen Konzept verbundenen Hoffnungen sind groß: **Zum einen** sollen die von den Finanzinstitutionen gesehene Schwächen der Konditionalitätenpolitik aufgelöst werden, die darin gesehen werden, mit von außen aufoktroierten Vorgaben nur bedingt wirtschaftspolitische Reformen in „unwilligen“ Ländern durchsetzen zu können. Der PRSP-Ansatz setzt stattdessen auf nationale *ownership* und Partizipation der Bevölkerung, um eine Identifikation der Betroffenen mit den Wirtschaftsprogrammen zu erzielen.

Die Papiere sollen von den Regierungen der betroffenen Länder selbst unter umfassender Beteiligung der betreffenden Zivilgesellschaften ausgearbeitet werden. Entwicklungsziele und -wege sollen in Zusammenarbeit mit der betroffenen Bevölkerung festgelegt werden. Offizielle Zielsetzung ist ein „*transfer of ownership*“. Entwicklungsstrategien sollen nicht mehr von den Bretton Woods Institutionen in Washington entworfen werden, sondern vom Land selbst („politically grounded in a country's situation“), um auf diesem Wege die nationale Akzeptanz und Verantwortung für Wirtschaftsreformen zu stärken (*ownership*). Das Konzept der PRSP ist als Prozess angelegt, bei dem die PRSPs auf der Grundlage von *Monitoring* und Evaluierung der Umsetzung kontinuierlich überarbeitet werden.

In der Phase der Entwicklung der nationalen Armutsstrategiepapiere sollen IWF und Weltbank lediglich beratend zur Seite stehen. Auch andere Akteure wie UN-Organisationen, bilaterale Geber und NGOs sollen in dieser Phase ihre Expertise anbieten können. Nach Fertigstellung der Strategiepapiere müssen diese jedoch den Exekutivräten des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank vorgelegt werden. Diese entscheiden über die Strategiepapiere auf Grundlage von Einschätzungen, die von IWF- und Weltbankmitarbeitern in gemeinsamer Abstimmung erstellt werden (Joint Staff Assessment). Die Annahme der PRSPs durch die Internationalen Finanzinstitutionen ist eine der Voraussetzungen für die Gewährung von Schuldenerlassen im Rahmen der HIPC-Initiative.

Zum anderen verspricht man sich von dem neuen Ansatz aber auch eine bessere Wirksamkeit der Programme – vor allem in Bezug auf Armutsreduzierung. So wird davon ausgegangen, dass es mit den von den betroffenen Ländern selbst zu erarbeitenden Papieren gelingt, Wirtschafts- und Armutsstrategien länderspezifischer auszurichten. Mit dem PRSP-Anspruch, makroökonomische Stabilisierungs- und Strukturreformen und Armutsreduzierungsmaßnahmen zu integrieren, wird gehofft, das bisherige Nebeneinander von „harter“ Wirtschaftspolitik und „weicher“ Armutsbekämpfung im Sinne von nachgeordneten sozialen Interventionen zu überwinden.

2.2 Aufbau der Strategiepapiere

Die Bretton Woods Institutionen haben in einer Reihe zentraler Dokumente³ Schlüsselemente und Hinweise zum Aufbau von PRSPs benannt:

1. Armutsanalyse: Definition von Armut, Beschreibung der armen Bevölkerungsgruppen (regionale, ethnische, geschlechtsspezifische Charakteristika), Analyse der Ursachen von Armut und der Hauptfaktoren der Hindernisse für ihre Überwindung;
2. Formulierung von mittel- bis langfristigen Zielen, von Zielindikatoren und von Indikatoren zur Messung des Fortschritts;
3. Ausarbeitung einer integrierten Strategie zum Abbau der Armut, zur Erreichung der Ziele (u. a. Sozialpolitik, makroökonomische Wirtschafts- und Finanzpolitik, strukturpolitische Maßnahmen);
4. Berechnung der Kosten der Strategie, Ermittlung der eigenen Ressourcen und der zu erwartenden Höhe an externer finanzieller und technischer Unterstützung;
5. Beschreibung des partizipativen Prozesses der Erarbeitung des PRSP und der Auswirkungen der Konsultationen auf den Inhalt des PRSP.
6. Darlegung des Follow-up Prozesses und des geplanten *Monitorings*

³ The World Bank Group. Operations and Strategy: Poverty Reduction Strategy Papers. Internal Guidance Note. Washington, DC. January 12, 2000. International Monetary Fund and International Development Association: Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues. Washington, DC. December 10, 1999.

2.3 Bisher vorliegende PRSP

PRSP

Bolivia: 1.3.2001
Burkina Faso: 25.5.2000
Honduras: 27.9.2001
Mauritania: 13.12.2000
Mozambique: 1.10.2001
Nicaragua: 13.9.2001
Tanzania: 1.10.2000
Uganda: 24.3.2000

I-PRSP

Albania: 3.5.2000
Armenia: 1.3.2002
Azerbaijan: 1.5.2001
Benin: 26.6.2000
Bolivia: 1.1.2000
Cambodia: 1.10.2000
Cameroon: 23.8.2000
Central African Republic: 13.12.2000
Chad: 16.7.2000
Djibouti: 14.12.2001
Ethiopia: 1.11.2000
Gambia: 5.10.2000
Georgia: 1.11.2000
Ghana: 1.6.2000
Guinea Bissau: 1.9.2000
Guinea: 30.10.2000
Guyana: 30.10.2000
Honduras: 1.3.2000
Kenya: 13.7.2000
Kyrgyz Republic: 13.6.2001
Lao PDR: 20.3.2001
Lesotho: 1.12.2000

Macedonia: 10.11.2000
Madagascar: 20.11.2000
Malawi: 1.8.2000
Mali: 19.7.2000
Moldova: 15.11.2000
Mongolia: 27.9.2001
Mozambique: 16.2.2000
Nicaragua: 1.8.2000
Nicaragua: 1.8.2000
Niger: 6.10.2000
Pakistan: 14.12.2001
Rwanda: 30.11.2000
Sao Tome and Principe: 6.4.2000
Senegal: 8.5.2000
Sierra Leone: 21.9.2001
Tajikistan: 24.3.2000
Tanzania: 14.3.2000
Vietnam: 14.3.2001
Yemen: 1.12.2000
Zambia: 7.7.2000

Stand: Ende 2001