



Landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung / PRSPs

BAND 2: LÄNDERSTUDIEN

ALBANIEN, BURKINA FASO, KENIA, NICARAGUA, VIETNAM



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Abteilung Staat und Demokratie
Überregionales Sektorvorhaben Armutsbekämpfung
QVA@gtz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
Postfach 51 80
65726 Eschborn
Telefon: +49 (0) 61 96 79-0
Telefax: +49 (0) 61 96 79-11 15
Internet: <http://www.gtz.de>

Im Auftrag des

Bundesministeriums für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat 310; Armutsbekämpfung, Soziale Entwicklung
Kontakt: Frau Astrid Böhm
Astrid.Boehm@bmz.bund.de

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
Telefon: +49 (0) 18 88 535-0
Telefax: +49 (0) 18 88 535-35 00
Internet: <http://www.bmz.de>

Dieses Gutachten wurde im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt. Dabei ist zu unterstreichen, dass die Autoren den Text in wissenschaftlicher Unabhängigkeit verfasst haben. Das BMZ versteht das Gutachten als Beitrag zur internationalen Diskussion zum Thema Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung/PRSPs. Das gesamte Gutachten – Hauptbericht und Länderstudien – liegt in deutscher und englischer Sprache vor. Die Kurzfassung sowie die Länderstudie zu Burkina Faso und Nicaragua sind darüber hinaus in französischer bzw. spanischer Sprache erhältlich.

Gutachten erstellt von:

GFA - Management GmbH, Hamburg

Koordination:

Wolf M. Dio, GTZ GmbH

Layout und Produktion:

Heidi Mohr, CrossLink, Frankfurt am Main

Eschborn, August 2004

Dieses Gutachten über landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsreduzierung / PRSPs wurde vom Referat 310 (Armutsbekämpfung, Soziale Entwicklung) des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) initiiert. Im Auftrag des BMZ hat die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Rahmen des Überregionalen Sektorvorhabens Armutsbekämpfung der Abteilung 42, Staat und Demokratie, die GFA Management GmbH im Oktober 2003 damit beauftragt, die Studie durchzuführen.

Die fünf Länder wurden im Januar 2004 von einem oder zwei der beteiligten Gutachter für 10 - 14 Tage besucht.

An dem Gutachten waren beteiligt:

Bernd Kadura (Albanien, Kenia), Hans Gsaenger (Vietnam), Niña Boschmann (Nicaragua), Christoph David Weinmann (Albanien, Vietnam), Dieter Orłowski (Kenia), Ulrich Leffler-Franke (Burkina Faso).

Karl Bartels und Bernd Schubert haben zu Redaktion und Kommentierungen der Berichte beigetragen.

Besonderer Dank sei den vielen Gesprächspartnern in den fünf Ländern ausgesprochen, ohne deren Mitwirkung diese Studie nicht möglich gewesen wäre. Den Mitarbeitern des BMZ-Referats 310 und Frau Alison Lobb vom Überregionalen Sektorvorhaben Armutsbekämpfung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH sei an dieser Stelle für die erhaltenen Anregungen und Unterstützung ebenfalls herzlich gedankt.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|---|
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMZ | Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| BWI | Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbankgruppe) |
| CAS | Country Assistance Strategy (der Weltbank) |
| CDF | Comprehensive Development Framework |
| CWIQ | Core Welfare Indicator Questionnaire |
| DAC | Development Assistance Committee der OECD |
| DFID | Department for International Development (Entwicklungsministerium Großbritanniens) |
| ESAF | Enhanced Structural Adjustment Facility (des IWF) |
| EZ | Entwicklungszusammenarbeit |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH |
| HDI | Human Development Index |
| HDS | Health and Demographic Survey |
| HIPC | Highly Indebted Poor Countries |
| IEA | Institute for Economic Affairs (Kenia) |
| JSA | Joint Staff Assessment (gemeinsame Stellungnahme von Mitarbeitern des IWF und der Weltbank mit Empfehlungen für die beiden Aufsichtsräte) |
| KePIM | Kenya Participatory Impact Monitoring |
| LSMS | Living Standard Measurement Survey |
| MDG | Millennium Development Goals (Millenniumsziele oder Weltentwicklungsziele) |
| MTEF | Medium-Term Expenditure Review |
| NRO | Nicht-Regierungsorganisation |
| ODI | Overseas Development Institute |
| PEAP | Poverty Eradication Action Plan (Uganda) |
| PEM | Public Expenditure Management |
| PER | Public Expenditure Review |
| PFP | Policy Framework Paper |
| PPA | Participatory Poverty Assessment |
| PRA | Participatory Rural Appraisal |
| PRGF | Poverty Reduction and Growth Facility (IWF) |
| PRSC | Poverty Reduction Support Credit (Weltbank) |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper |

| | |
|--------|--|
| PSIA | Poverty and Social Impact Analysis |
| RGW | Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe |
| SAF | Structural Adjustment Facility (des IWF) |
| SAP | Strukturanpassungsprogramm |
| SDA | Social Dimension of Adjustment |
| SWAP | Sector-Wide Approach (Sektorprogramm) |
| UNDP | United Nations Development Program |
| UNICEF | UN-Organisation für Kinder und Erziehung |

Inhalt

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Genesis und Charakteristika der Armutsbekämpfungsstrategie Albanien | 1 |
| 1.1 | Politischer und ökonomischer Hintergrund | 1 |
| 1.2 | Strategiedokumente neben dem PRSP: SAA und MDG-Verpflichtungen | 2 |
| 1.3 | NSSSED – das PRSP Albanien | 4 |
| 1.4 | Umsetzung der NSSSED und Fortschrittsberichte | 7 |
| 1.5 | NGAP (National Government Action Plan) als finales Steuerungsinstrument | 9 |
| 2. | Armutsmonitoring in Albanien | 10 |
| 2.1 | Frühe, vorläufige Betrachtungen der Armutssituation | 10 |
| 2.2 | Armutsmonitoring ab 2001 | 11 |
| 3. | Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik | 13 |
| 3.1 | Institutionelle Aufhängung und Aufbau | 13 |
| 3.2 | Struktur und Qualität des Indikatorensystems | 15 |
| 3.3 | Vorschlag von UNDP für ein neues M&E-System- | 17 |
| 4. | Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring | 19 |
| 4.1 | Multilaterale Geber | 19 |
| 4.2 | Bilaterale Geber | 21 |
| 5. | Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber | 23 |
| 6. | Einschätzung des Monitoring-Systems in Albanien | 24 |
| 7. | Schlussfolgerungen für den Ländervergleich | 25 |

Abkürzungen

| | |
|--------|--|
| ALL | Albanische LEK (Landeswährung) |
| BWI | Bretton-Woods Institutionen (Weltbank und IWF) |
| CARDS | EU-Programm Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation |
| EUK | EU-Kommission |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| INSTAT | Nationales Institut für Statistik Albaniens |
| JSA | Joint Staff Assessment (der BWI) |
| LCS | Living Conditions Survey |
| LSMS | Living Standards Measurement Survey |
| MoLSA | Ministry of Labour and Social Affairs (Ministerium für Arbeit und Soziales) |
| MTBP | Medium-Term Budget Programme (Mittelfristiges Haushaltsprogramm) |
| MTEF | Medium-Term Expenditure Framework (Mittelfristiger Haushaltsrahmen) |
| NGAP | National Government Action Plan (Aktionsplan der nationalen Regierung) |
| NSSD | National Strategy for Socio-Economic Development (Albaniens PRSP) |
| SAA | Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen |
| SGAP | Sector Government Action Plan (Aktionsplan eines Ressorts) |
| SZR | Sonderziehungsrechte (des IWF) |

1. Genesis und Charakteristika der Armutsbekämpfungsstrategie Albanien

1.1 Politischer und ökonomischer Hintergrund

Bei 3,2 Mio. Einwohnern und mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 1380 USD (2002, zum offiziellen Wechselkurs)¹ ist Albanien eines der ärmsten Länder Europas.² Es ist indes weder ein HIPC-Land, noch hat es ernsthafte Zahlungsbilanzprobleme. Die Höhe der Auslandsverschuldung (ca. 1,2 Mrd. USD) ist mit ca. 24% des BIP sogar relativ gering. Verfügbare Devisen- und Goldreserven können ca. 4,4 Monate der Importe finanzieren. Der Schuldendienst ist mit 8% der Exporte durchaus tragfähig.

Mit der Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU hat sich das Land auf den Weg gemacht, als Mitglied in die EU aufgenommen zu werden.

Nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes 1989 ist Albanien in den 90ern in eine politisch unruhige Phase mit großen ökonomischen und sozialen Veränderungen auf dem Weg zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung eingetreten. Die Regierung brachte ein Strukturreformprogramm auf den Weg mit den Eckpfeilern schneller Privatisierung, Reform des öffentlichen Sektors sowie Preis- und Handelsliberalisierung. Das Land kann dabei, mit Unterbrechung durch die Ponzispiel-Krise von 1997, durchschnittliche jährliche BIP-Wachstumsraten um die 7% vorweisen.

Box 1: Die Ponzispiel-Krise von 1997

Schätzungen zufolge hatten bis Ende 1996 60% aller Albaner ihr Geld bei nach dem Schneeballsystem (Ponzispiele; progressive Kundenwerbung) aufgebauten Geldanlagefirmen angelegt. In 8 aus 10 Familien gab es wenigstens einen Anleger. Diese Geldanlage wurde von der damaligen Regierungspartei unterstützt (Beleg für schlechte Regierungsführung).

Im Januar 1997, nachdem die ersten Firmen in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, viele Albaner ihr bescheidenes Wohnungseigentum bereits verspielt hatten und die ersten Unruhen aufkamen, wurden diese sittenwidrigen Geschäfte verboten. Ein Wachstumseinbruch und eine Verhängung des Ausnahmezustands waren jedoch bereits nicht mehr zu verhindern.

¹ Laut Weltentwicklungsbericht 2004

² Albanien hat 2003 die Obergrenze von 1,465 USD für IDA-Kredite überschritten. Es wird zwar z.Zt.noch als "IDA-only Country" geführt, wird aber bereits

**Trotz Wachstum
das ärmste Land
Europas**

Trotz dieser beeindruckenden Leistungen verblieben bedeutende fiskalische und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte. Letztere konnten durch starke Zuflüsse an Überweisungen albanischer Emigranten und vergünstigte Finanzierungen der BWI und der EU kompensiert werden. So hat Albanien bis Mitte 2001 im Rahmen von zwei ESAF/PRGF Abkommen (1993 und 1998) Zahlungsbilanzkredite in Höhe von insgesamt 76 Mio. SZR vom IWF, und im Zuge von ebenfalls zwei Vereinbarungen mit der Weltbank in denselben Jahren bis Anfang 2002 ca. 410 Mio. USD an Strukturanpassungs- und Investitionskrediten erhalten. Die EU leistete von 1991-2001 Finanzhilfen in Höhe von ca. 1,1 Mrd. EUR. Doch das Einkommen bleibt niedrig und die Schattenwirtschaft begrenzt die fiskalischen Ressourcen. Die Schattenwirtschaft wird auf 40-60% des BIP geschätzt.

Es wird eine liberale, marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik verfolgt. Doch nicht wenige Bereiche der modernen Ökonomie sind vermachet bzw. beherrscht von Kartellen. Dabei wird der Staat für den Schutz wirtschaftlicher Interessen missbraucht. Z.B. ist die bis dato nicht erfolgte verfassungsrechtliche Regelung der Landeigentumsfrage auf massive Interessen der politischen Klasse zurückzuführen, die die unregelmäßige Situation ausgenutzt und selbst billig Land erworben hat. Dies behindert zugleich die Investitionstätigkeit in der Landwirtschaft, die der volkswirtschaftlich wichtigste Wertschöpfungsträger ist.

**Kartelle, Korruption,
schwaches
politisches System**

Das politische System leidet unter Korruption der politischen Klasse, die quasi an der Tagesordnung ist. Parlamentarische Auseinandersetzungen sind oftmals inhaltsleer und fokussiert auf den Zugang zu Pfründen und politischer Macht. Es gibt zwar eine vielfältige Medienlandschaft, die allerdings meist von Partikularinteressen kontrolliert ist.

Die Infrastruktur ist unzureichend und in schlechtem Zustand. Energie- und Wasserversorgung sind stark defizitär. Dies stellt einen gravierenden Engpass für die gewerbliche Wirtschaftsentwicklung dar – und schreckt ausländische Investoren ab.

**Wer arm ist, zieht
die Emigration vor**

Die Bildungs- und Gesundheitsversorgung haben sich verschlechtert. Migration in die Städte, insbesondere nach Tirana (Verdopplung der Einwohnerzahl seit Anfang der 90er Jahre), oder (oftmals illegale) Emigration in die USA und die EU sind für viele Albaner die einzige Lösung, um für das Überleben ihrer Familien zu sorgen.

1.2 Strategiedokumente neben dem PRSP: SAA und MDG-Verpflichtungen

PRSP in Konkurrenz mit anderen Strategien

Im November 2001 wurde Albanien's vollständiges PRSP 2002-2004 unter der Bezeichnung NSSD (*National Strategy for Socio-Economic Development*) veröffentlicht. Neben dem PRSP existieren aber zwei weitere

mit härteren Konditionen belegt, da das Land den "operational cut-off" von 895 USD für mehr als zwei aufeinander folgende Jahre überschritten hat.

sektorübergreifende. Zielsetzungen, Prioritäten, Zeithorizonte und Programmschwerpunkte dieser weiteren Strategiedokumente sind jedoch nur zum Teil integriert in oder komplementär zu jenen der NSSED.

Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (SAA) mit der EU

Im Januar 2003 haben Albanien und die EU offizielle Verhandlungen für eine graduelle Assoziierung und spätere Integration Albanien in die EU aufgenommen. Der SAA-Prozess stellt darauf ab, dass Albanien schrittweise demokratisch-rechtstaatliche, institutionelle, marktwirtschaftlich-ordnungspolitische und normative auf EU-Standards bezogene Bedingungen erfüllt. Mit diesem Prozess verbinden sich die Zukunftshoffnungen der überwiegenden Zahl der Albaner auf eine Verbesserung der Lebensumstände und eine Legalisierung der ohnehin in der Praxis erfolgenden Emigration.

Integrations-
ministerium zu-
ständig für SAA

Die mittelfristigen Ziele des SAA-Prozesses sind im Indikativprogramm 2002-2004 festgelegt und werden im wesentlichen durch das CARDS-Programm der EU-Kommission³ gefördert. Die laufenden Förderschwerpunkte sind:

- Justiz und Inneres: Stärkung der Justiz, Verbesserung der öffentlichen Ordnung, Verbesserung der Grenzverwaltung, Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Betrug und Korruption
- Öffentliche Verwaltung: öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb und staatliche Subventionen, Zoll, Besteuerung und Statistik
- Wirtschaftliche und soziale Entwicklung: Handel, Normenwesen und Zertifizierung, Bildung und lokale Infrastruktur
- Umwelt und natürliche Ressourcen: Umweltüberwachung, Stadt- und Raumplanung
- Stabilisierung der Demokratie: insbesondere Stärkung der Zivilgesellschaft

Im Rahmen des CARDS-Programms hat die EU Albanien für die Zeit von 2002-2004 Fördermittel in Höhe von 144 Mio. EUR zugesagt. Auf albanischer Seite liegt die Koordination von Umsetzung und M&E des SAA-Prozesses beim Staatsministerium für Integration.

³ CARDS steht für EU-Programm Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (2000-2006) und betrifft als Empfängerländer Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro. Damit wurden PHARE und OBNOVA für die westlichen Balkanländer ersetzt. Das Programm hat einen Umfang von insgesamt 4,65 Mrd. EUR.

Die MDG-Verpflichtungen

Albanien ist im September 2000 der Agenda der Millennium Development Goals (MDG) beigetreten und hat sich damit verpflichtet, die Realisierung der MDG bis 2015 anzustreben. Die MDG sollen dabei in die nationalen Entwicklungsstrategien integriert werden. Die Integration und umfassende Berücksichtigung der MDG im Rahmen von SAA und NSSED ist in der Praxis aber noch nicht erreicht.

Außenministerium
zuständig für
MDG

Die Regierung wird von UNDP durch ein Programm unterstützt, das auf nationaler und lokaler Ebene ansetzt und Beratungs- und Unterstützungsleistungen in Bezug auf die Realisierung der MDG erbringt (einschließlich Integration der MDG in die Planung, MDG-Monitoring und MDG-Berichterstattung). Mittlerweile liegt ein "Bericht zur albanischen Antwort auf die MDG" vor, und der MDG Report 2003 ist angekündigt. Die Verantwortlichkeit für Monitoring und Evaluierung des Fortschritts hinsichtlich der MDG liegt in der albanischen Regierung beim Außenministerium.

1.3 NSSED – das PRSP Albanien

I-PRSP ohne
Partizipation, BWI
als Autoren

Um in den Genuss vergünstigter Finanzierung der BWI zu gelangen, legte die albanische Regierung im Mai 2000 den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) ein Interim-Armutsminderungsstrategiepapier (I-PRSP) für 2001-03 vor. Dieses war in nur wenigen Monaten und von den Sektorministerien erstellt worden. Geleitet wurde diese, sozusagen partizipationsfreie, Erstellung von der Makro-Abteilung des Finanzministeriums mit Unterstützung von Weltbank und UNDP. Das I-PRSP enthielt einen Plan zur Erstellung des vollen PRSP, das über den Zeitraum von ca. einem Jahr bei breiter Partizipation erarbeitet werden sollte.

Zeitlich parallel zum I-PRSP wurde das *Medium Term Budget Program* (MTBP) 2001-03 in der Verantwortung des Finanzministeriums eingeführt. Im Rahmen einer mittelfristigen Haushaltsplanung (*Medium Term Expenditure Framework*) sollte das MTBP dazu dienen,

- für eine effektivere Ausgabenpriorisierung zu sorgen,
- Sektorstrategien und öffentliche Ausgaben auf Armutsfragen auszurichten, und
- sich an einem realistischen makro-ökonomischen Ressourcenrahmen zu orientieren.

Voll- PRSP mit
Konsultation,
Berater als Auto-
ren

Im November 2001 wurde das Voll-PRSP 2002-04 veröffentlicht. Das Papier wurde, da Armutsminderung als Hauptthema „politisch nicht griff“, als *National Strategy for Socio-Economic Development* (NSSED) bezeichnet. Erst als Arbeitstitel, später im Untertitel erschien auch die Bezeichnung *Growth and Poverty Reduction Strategy* (GPRS). Diese auf drei Jahre angelegte Strategie war im Laufe von mehr als einem Jahr im Rahmen eines breit angelegten Konsultationsprozesses, der zentrale und lokale Regierungsstellen ebenso einbezog wie Vertreter der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und der Gebergemeinschaft, durch eine Gruppe Welt-

bank-finanzierter albanischer Consultants (d.h. "consultant driven") erarbeitet worden. Die NSSED ist in dem Sinne umfassend, als sie

- die multidimensionale Natur der Armut und Albanien's wichtigste Entwicklungsprobleme identifiziert;
- das Ziel eines schnellen, gut verteilten und nachhaltigen Wachstums mit jenem der Armutsreduzierung zu verbinden trachtet;
- beide Ziele in den Kontext makroökonomischer Stabilität und der gegebenen Ressourcenbeschränkungen stellt und dem MTBP die Umsetzungsfunktion zuweist; und
- anerkennt, dass es zur Bekämpfung der Armut gezielter Interventionen bedarf, die an den Ursachen der Armut ansetzen.

PRSP wirkt stimmig, nach den Regeln der Kunst abgefasst

Die NSSED hat dabei folgende Struktur:

Prinzipien der Strategie: Harmonisierung der NSSED mit anderen langfristigen Zielen; Priorisierung von Politikmaßnahmen; dynamisches Strategieverständnis; aktive Zusammenarbeit mit Gebern als Partnern.

Strategische Säulen: Institutionelle Reformen zur Verbesserung der Regierungsführung; nachhaltiges und hohes Wirtschaftswachstum.

Hauptziele:

- Reales BIP-Wachstum von 18-21% in der 3-Jahresfrist;
- Senkung des Bevölkerungsanteils mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter USD 2 pro Tag von 47% auf 38%;
- Verbesserungen der Infrastruktur und Basisdienstleistungen (Strom- und Wasserversorgung, Abfallentsorgung, etc.) und verbesserter Zugang der Armen zu diesen Leistungen;
- Reduzierung der Kinder- und Müttersterblichkeitsraten um 15% bzw. 25% sowie der Inzidenz von Infektionskrankheiten;
- Erhöhung der Primar- und Sekundarschulrate um 4% bzw. 25% sowie der durchschnittlichen Schuldauer um 5%.

Prioritäre Sektoren: Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Reform staatlicher Institutionen, Wirtschaftswachstum, soziale Unterstützung, makroökonomische Stabilität.

Felder besonderer Aufmerksamkeit: Verbesserung von Gesundheit, Bildung, Infrastruktur und "lebenswichtigen" Dienstleistungen.

Bedingungen: Soziale Unterstützung und makroökonomische Stabilität.

Die NSSED betont, dass Armutsminderung erfordert, (i) die Chancen der Armen zu verbessern, (ii) ihre Partizipation und ihre Stimme in öffentlichen Institutionen zu stärken und (iii) die Sicherheit der Lebenslage für die Armen zu erhöhen.

Für die NSSED wird weiter von einer externen Unterstützung der Gebergemeinschaft durch Zuschüsse und weiche Kredite in einer Größenordnung von 3-4% des BIP ausgegangen (ca. 200-290 Mio. USD p.a.). Etwa 50% der staatlichen Investitionsausgaben und des projektierten staatlichen Budgetdefizits sollen extern finanziert werden.

Das NSSED kann insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten als Verbesserung gegenüber dem I-PRSP bewertet werden:

Verbesserungen gegenüber dem I-PRSP durch Partizipation

- Die Regierung und die zivilgesellschaftlichen Partner engagierten sich um ein Vielfaches stärker in der Erstellung, und Partizipations- und Konsultationsprozesse waren intensiver und breiter, als dies die Planung des I-PRSP avisiert hatte. Eine Einschränkung ist, dass weder politische Parteien noch Parlamentsabgeordnete daran teilnahmen.
- Die Erarbeitung des NSSED war deutlich stärker "country driven". Ownership der Regierung drückte sich aus in der aktiven Koordination durch den Finanzminister, ein zunehmendes Engagement der Ministerialverwaltungen und staatlichen Agenturen, sowie darin, dass – angesichts fehlender geeigneter Kapazitäten in der staatlichen Verwaltung – lokale Consultants engagiert wurden.
- Die Erarbeitung des NSSED und die Ergebnisse wurden über die Medien bekannt gemacht und waren Gegenstand von Konferenzen. Dies konnte – in Verbindung mit erfolgten Konsultationen – erste Erwartungen auf größere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Politikgestaltung wecken.
- Die NSSED ist überhaupt die erste nationale Entwicklungsstrategie des post-sozialistischen Albanien und schafft damit eine Basis für die Ausrichtung von Geberleistungen auf nationale Prioritäten.
- Um die Ziele bezüglich der Allokationen staatlicher Ausgaben umzusetzen, wurde die Notwendigkeit einer Verschränkung von NSSED und MTBP erkannt.⁴

NSSED für BWI glaubwürdige Grundlage für Armutsbekämpfung-EZ

Die NSSED wurde den BWI im Mai 2002 offiziell vorgelegt. Trotz der Schwächen kam das *Joint Staff Assessment* (JSA) zu einem insgesamt positiven Urteil und erachtete die NSSED als glaubwürdige Armutsminde- rungsstrategie, die eine Basis für die Gewährung weiterer Unterstützung durch die BWI darstellt. In dem Zusammenhang wurden Albanien im Juni 2002 eine weitere PRGF von SZR 28 Mio. sowie weitere IDA-Finanzie- rungen von USD 132 Mio. eingeräumt.

Finanzministeri- um zuständig für PRSP

Ein vom Premierminister geleiteter Interministerieller Steuerungsaus- schuss führt die Oberaufsicht für die NSSED. Die Koordination der Um- setzung liegt dagegen in der Verantwortung einer Interministeriellen Ar- beitsgruppe unter dem Vorsitz des Finanzministers. Dieses Mandat schließt ein,

⁴ Allerdings ist die Verbindung in der Praxis nur unzureichend gelungen. Das Problem manifestiert sich in rd. 82.000 Ad-hoc-Budgetänderungen p.a. und relativ großzügigen Bandbreiten für die Allokation.

- die interministerielle politische Koordinierung zur NSSED-Umsetzung zu organisieren; das NSSED-Direktorat im Finanzministerium fungiert als Sekretariat der Interministeriellen Arbeitsgruppe und hat u.a. die Aufgabe,
- breite Transparenz über die konkreten jährlichen Ergebnisse der NSSED-Zielerreichung zu fördern und
- NRO mit Informationen zu versorgen, die Konsultation mit der Zivilgesellschaft sicherzustellen und ihre Beteiligung am PRSP-Prozess zu fördern.

Das Finanzministerium ist zugleich der Kooperationspartner für die BWI im Hinblick auf deren NSSED-Unterstützung bzw. deren Budgethilfe- und Kreditlinien.

1.4 Umsetzung der NSSED und Fortschrittsberichte

Bei allen Schwächen des NSSED-Plandokuments hatte der Genese-Prozess in 2001-2002 als solcher für die Beteiligten einen vielversprechenden Start dargestellt. Angesichts der Ankündigungen der Regierung, die im JSA vom Mai 2002 angesprochenen Defizite zügig und gezielt anzugehen, waren hohe Erwartungen an eine erfolgreiche Umsetzung geweckt worden.

Erwartungen an die Umsetzung enttäuscht

Diese Erwartungen wurden enttäuscht. Politische Friktionen führten zu drei Regierungswechseln im Jahr 2002. Die politische Lage wurde damit unsicher und letztlich wurden bis Ende 2002 – trotz des Bekenntnisses jeder Regierung zum NSSED – kaum Fortschritte bei der Umsetzung erzielt.

Berater erstellen Fortschrittsbericht, und BWI reagieren kulant

Der erste NSSED-Fortschrittsbericht 2002, zusammengestellt wiederum unter Zuhilfenahme lokaler Consultants, wurde im Mai 2003 von der albanischen Regierung veröffentlicht und den BWI im Juni 2003 unterbreitet. Trotz aller Glättungsversuche konnte er nicht verdecken, dass die Umsetzung der NSSED in den ersten 18 Monaten trotz allem Bemühen mit der Note "zu wenig und zu spät" zu bewerten ist.

Die entsprechende JSA kommt "unter Berücksichtigung der Umstände" und angesichts der "jüngsten Anstrengungen des Landes" zwar am Ende zu einem insgesamt befriedigenden Urteil über den erzielten Fortschritt, mahnt aber weitere beträchtliche Verbesserungen im gleichen Tempo wie im 1. Halbjahr 2003 für die nächsten 12 Monate an. Um das Gesamturteil zu stützen, drückt die JSA Anerkennung für eine Reihe von positiven Punkten aus:

- Fertigstellung der ersten Living Standard Measurement Survey (LSMS)⁵ im Zeitplan und deren Nutzung für eine verbesserte Armutsanalyse,

⁵ Vgl. Kapitel 2.

- verbesserte zeitliche Abstimmung zwischen NSSSED und MTBP,
- Einrichtung von M&E-Einheiten in 12 Sektorministerien sowie Vorbereitung von Monitoring-Plänen für die Ministerien,
- Mandatierung der NSSSED-Abteilung im Finanzministerium mit Koordination, Umsetzung und Monitoring,
- gestiegenes Bewusstsein und Verständnis der NSSSED,
- Bemühungen, die MDG stärker in die NSSSED zu integrieren sowie die Komplementaritäten zum SAA-Prozess herauszustellen.

Das zweite JSA kritisiert aber auch Defizite, von denen viele bereits in der ersten JSA angemahnt worden waren, insbesondere:

- Der Fortschritt in der Umsetzung wird nicht durch Daten untermauert und ist mithin nicht nachprüfbar.
- Geringe Fortschritte oder gar Rückschritte für die Armutsminderung (z.B. bei Gesundheit und Bildung) werden unzureichend analysiert.
- Querschnittsthemen und intersektoralen Abhängigkeiten finden nur ungenügende Beachtung.
- Die Regierung hat wenig unternommen, um die Partizipation der Zivilgesellschaft an Fortschreibung und Monitoring der NSSSED zu vertiefen und zu institutionalisieren.
- Die Armutsanalyse bleibt hinter den Möglichkeiten zurück, die durch die verfügbaren LSMS-Daten geschaffen wurden.
- Die Vision zur langfristigen Wirtschaftsentwicklung bleibt unscharf.
- Der Liste der Regierungsmaßnahmen 2003 - 06 fehlt es weiter an der nötigen Priorisierung, um sie für das MTBP brauchbar zu machen.
- Es sind zwar Einheiten für das Monitoring des NSSSED eingerichtet worden, aber der Aufbau der Kapazitäten ist noch nicht weit vorangeschritten.

Externe Unterstützung bleibt für den Erfolg kritisch

Der Fortschrittsbericht hat zwar zur Wiederbelebung der eigenen Verantwortung und Identifikation (*Ownership*), zu einem begrenzten Kapazitätsaufbau innerhalb des Staatsapparats und zur stärkeren Verschränkung von NSSSED und MTBP beigetragen. Allerdings zeigt er auch, dass die Berichtslast leicht dazu verführt, Papierarbeit anstelle von Umsetzung und Analyse zu betreiben. Zudem wird hier offensichtlich, dass für den Bestand und die Umsetzung der NSSSED – entgegen aller Rhetorik – externe Unterstützung essenziell bleibt.

1.5 NGAP (*National Government Action Plan*) als finales Steuerungsinstrument

Premierminister darf den Überblick nicht verlieren: NGAP

Auf Initiative des Premierministers wurde Mitte 2002 der NGAP 2002-05 als umfassendes Management-Instrument staatlichen Handelns eingeführt. Die Verantwortung für Formulierung, Koordination und Monitoring des NGAP wurde dem in 2002 neu geschaffenen Staatsministerium beim Premierminister übertragen.

Der NGAP aggregiert zum einen die sogenannten Sektoraktionspläne der Regierung (SGAP) und fasst zum anderen sämtliche Schlüsselpolitiken der Regierung zusammen: SAA, NSSED, MDG sowie MTBP. Darüber hinaus werden eine Reihe weiterer Politiken im NGAP integriert: die staatliche Verwaltungs-Dezentralisierungsstrategie, der Entwicklungsplan für Informations- und Kommunikationstechnologien, der Anti-Korruptionsplan und die Zusammenarbeit mit der NATO.

Zu Planungs- und Monitoring-Zwecken des NGAP wurde eine Datenbank im Staatsministerium beim Premierminister eingerichtet, in der die vereinbarten Ziele der SGAP und Aktivitäten sowie zugehörige Geberbeiträge gespeichert werden.

NGAP stellt zwar Überblick her, aber Strategien-Harmonisierung fehlt

Die SGAP und der NGAP stützen sich lediglich auf der Ebene übergeordneter Ziele und Resultate auf die NSSED. Bei der Hierarchisierung von Zielen, Ergebnissen und Aktivitäten – und insbesondere bei den als prioritär eingestuften Maßnahmen – zeigen sich aber deutliche Unterschiede.

Eine vollständige Abstimmung der verschiedenen Ziel-Mittel-Systeme von NSSED, SAA, MDG und NGAP ist damit bislang ebenso wenig erreicht wie eine widerspruchsfreie, eindeutige Festlegung der Gegenstände, Verantwortlichkeiten, Funktionen, Verfahren und Formate des M&E zwischen dem Staatsministerium beim Premierminister, den für die verschiedenen Schlüsselpolitiken federführenden Ministerien (Finanzministerium, Staatsministerium für Integration, Außenministerium) sowie dem formell weiter für Geberkoordination verantwortlichen Wirtschaftsministerium.

2. Armutsmonitoring in Albanien

In Albanien hat das Armutsmonitoring erst eine kurze Geschichte und seine Nachhaltigkeit ist bislang keineswegs gesichert. Vor den 90er Jahren wurde die Frage der Armutsreduzierung auf politischer Ebene nicht gestellt. Anschließend stellte sie sich umso radikaler, bedingt durch den Umbruch des politischen und wirtschaftlichen Systems und die Ponzispiel-Krise (vgl. Kap.1) von 1997.

Massive Bewegungen der Bevölkerung erschweren Statistik

Die Möglichkeiten des Armutsmonitoring waren zunächst sehr beschränkt. Zwar lagen Daten des Zensus von 1989 vor. Die massiven wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen, die Abwanderung ins Ausland von ca. 10% der Gesamtbevölkerung sowie einer einsetzenden Landflucht in periurbane und urbane Gebiete, die während der 90er Jahre erfolgten, ließen diese Daten jedoch sehr schnell veralten.

Erst durch einen nationalen Zensus im Jahr 2001 verbesserten sich die Bedingungen für das Armutsmonitoring, zumal hier neben der aktuellen Bevölkerungsverteilung auch weitere wichtige Grundinformationen zur Bildung, Beschäftigung und Wohnsituation geliefert wurden.

2.1 Frühe, vorläufige Betrachtungen der Armutssituation

Einzelne Studien tasten sich an die Realität heran

Während der 90er Jahre fanden eine Reihe von Einzeluntersuchungen statt, die vorläufige Betrachtungen zur Armutssituation zuließen. Gleichwohl waren diese Informationen nicht umfangreich genug, um der konkreten Ausformulierung von Politiken dienen zu können. Zu diesen Untersuchungen zählen:

- Eine Studie der Weltbank von 1996, die Daten auswertet, die im Rahmen einer Untersuchung von Wirtschaftsplänen von Haushalten der Bevölkerung Tiranas 1993 und 1994 erhoben wurden. Die Erhebung führte eine Kombination von Haushalts-, Wirtschaftsplan- sowie Multi-Themen-Untersuchungen ein und erfolgte bei 3.179 Haushalten in der Form von direkten Befragungen sowie der Aufzeichnung aller häufigen Ausgaben während eines Zeitraums von 14 Tagen.
- Ein *Living Standards Measurement Survey* (LSMS) im Jahr 1996, der eine Stichprobe von ca. 1.500 Haushalten zog. Der LSMS brachte zum Vorschein, dass Armut in Albanien ein Phänomen des ländlichen Raums ist, da 90% der Armen in diesem Raum ansässig sind und 60% der Armen ländliche Subsistenzwirtschaft betreiben. Viele Haushalte in den nördlichen Gebieten dieser Region sind auf subventionierten Weizen und finanzielle Zuschüsse angewiesen, um den Winter zu überleben. Der beschränkte Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, verstärkt durch mangelhafte physische Infrastruktur, trägt dort zur Armut bei.

- Ein im Jahre 1998 durch das Nationale Institut für Statistik (INSTAT) durchgeführter *Living Conditions Survey* (LCS). Die Untersuchung verfolgte mehrere Ziele gleichzeitig: strukturelle Abbildung der Lebensbedingungen sowie Mehrzweckdatensätze für die Analyse von sozialer Entwicklung, volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, Armut und Preisniveau. Die Ergebnisse der LCS informieren über das Niveau und die Quellen des Einkommens der Haushalte. Auch hier wird festgestellt, dass sich der Grossteil der Armen (ca. 80%) im ländlichen Raum befindet. Allerdings ist die Subsistenzproduktion, die im ländlichen Raum Albaniens von hoher Bedeutung ist, nicht in die Einkommensbewertung eingeflossen. Ferner kann angesichts des Niveaus der Schattenwirtschaft das Armutsniveau auf Grund von bewusst niedrig gehaltenen Angaben zum Einkommen seitens der Befragten nach oben verzerrt sein.

2.2 Armutsmonitoring ab 2001

2001 liefert ein neuer Zensus Grundlage für statistische Untersuchung

Durch einen nationalen Zensus im Jahre 2001 verbesserten sich die Bedingungen für das Armutsmonitoring, zumal hier neben der aktuellen Bevölkerungsverteilung auch weitere wichtige Grundinformationen zu Bildung, Beschäftigung und Wohnsituation geliefert wurden. Durch den Zensus konnte die Stichprobe für einen LSMS im Jahr 2002 sinnvoll festgelegt werden.

Die LSMS von 2002 wurde von der Weltbank und der Universität von Essex (ISER) unterstützt. INSTAT war verantwortlich für die Durchführung.

Es wurde ein Standard-LSMS-Fragebogen verwendet, der an die albanischen Bedingungen angepasst wurde. Die Stichprobe umfasste 3.599 Haushalte mit 16.321 Mitgliedern und kann als repräsentativ für Tirana und andere urbane und rurale Regionen sowie für Tirana und die Küsten-, Zentral- und Bergregionen herangezogen werden. Eine Repräsentativität auf der Ebene kleinerer Gebietskörperschaften ist nicht gegeben.

Die Ergebnisse verfeinern die Analyse der zuvor bereits festgestellten Hauptfaktoren für die Armut in Albanien:

- Von alleingestellten Frauen geführte Haushalte gehören nicht zu den am stärksten armutsgefährdeten Haushalten.
- Neben großen Haushalten weisen insbesondere junge Haushalte hohe Armutsraten auf.
- Erstmals Ermittlung einer absoluten Armutslinie für Albanien von ALL 4.891⁶ pro Monat (ca. EUR 37). Gemessen an dieser Armutslinie fallen ca. 25% der Bevölkerung unter die Armutslinie.

⁶ Albanische Lek (Währungseinheit).

- Ein Großteil der Bevölkerung konzentriert sich nahe der Armutslinie, so dass eine leichte Verschiebung derselben nach oben die Armutsrate auf 50% ansteigen lässt.
- Dasselbe gilt im umgekehrten Sinn: geringe Veränderungen der allgemeinen sozioökonomischen Situation wirken sich überproportional auf den Anteil der Bevölkerung über und unter der Armutslinie aus.

Gemäß Auskunft des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegenheiten (MoLSA), das mittlerweile für das Armutsmonitoring zuständig ist, gibt es allerdings zum aktuellen Zeitpunkt noch keine offizielle Armutslinie. Diese soll jetzt erst auf der Grundlage der durchgeführten LSMS erarbeitet werden.

LSMS in 2003 und 2004

Eine Teilstichprobe der LSMS-Stichprobe von 2002 wurde Mitte 2003 erneut befragt; eine weitere Befragung ist für 2004 vorgesehen. Damit sollen durch die Verwendung derselben Fragebögen Veränderungen im Zeitablauf erfasst werden. Die Befragungen in 2003 und 2004 werden durch DFID finanziell unterstützt.

...doch durch die Migration veralten sie weiterhin schnell

Bemerkenswertes ist weiterhin die hohe Anzahl migrierender Haushalte, die entweder vom ländlichen Raum in die Städte abwandern oder das Land (und damit auch den Einzugsbereich der Stichproben) ganz verlassen. Dies weist darauf hin, dass die Daten des Zensus nach wie vor relativ schnell veralten.

Nachhaltigkeit des Monitoring der Armut ist nicht gesichert

Für 2005 ist ein weiterer LSMS auf der Grundlage einer neu gezogenen Stichprobe vorgesehen; die Weltbank wird ihn finanzieren. Pläne für weitere regelmäßige Untersuchungen liegen bislang nicht vor. Ebenso gibt es keine ähnlichen regelmäßigen Untersuchungen, die zur quantitativen Bestimmung der Armutsentwicklung herangezogen werden können.

Box 2: Qualitative Armutsuntersuchungen:

- Poverty in Albania: A Qualitative Assessment. (Weltbank 2002)
- Qualitative Daten, die im Rahmen von Poverty and Social Impact Assessments (PSIA) erhoben wurden
- Weitere partizipative qualitative Untersuchungen der Gesundheitsversorgung sind im Rahmen des Poverty Reduction Strategy Trust Fund (PRSTF) vorgesehen.

Es hat in Albanien bisher nur teilweise partizipative Armutsuntersuchungen (PPA) gegeben.

3. Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik

| | |
|--|---|
| Frühere (unzureichende) Versuche | <p>Politik-Monitoring und -Evaluierung hat in Albanien, wie das Armutsmonitoring, keine ausgeprägte Tradition. Frühe Versuche auf diesem Gebiet waren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung von speziellen Projektmanagementeinheiten in den jeweiligen Ministerien durch die Geber (90er Jahre): Dies geschah mangels eines von der Regierung gesteuerten M&E-Systems und diente der Projektsteuerung und Überwachung des Ressourcenflusses. • Einrichtung eines Netzwerks von Programmkoordinierungsbüros in ausgewählten Ministerien zur Durchführung einer Reihe von Sektorevaluierungen (1998-2000): Diese Initiative kam vom Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Handel (MoECT) und wurde von EU-Kommission und UNDP unterstützt. Ein Mangel an ausformulierten Sektorpolitiken (als Bezugspunkt), hohe Fluktuationen beim Personal und ungenügende finanzielle Ressourcen führten zum weitgehenden Scheitern dieses Versuchs. |
| Erste Schritte als Basis für ein Politik-Monitoring | <p>Mit der Annahme einer ganzen Reihe von politischen Programmen während der letzten Jahre, die im NGAP der Regierung integriert wurden, bestehen mittlerweile Bezugspunkte für M&E.</p> |

3.1 Institutionelle Aufhängung und Aufbau

Die Verordnung des Ministerrats Nr. 251 vom 23.9.2002 legt die Kompetenzen für die Umsetzung und das M&E der NSSED wie folgt fest:

| | |
|---|--|
| Steuerungsausschuss Vorsitz: Premier | - überprüft Umsetzung der NSSED - evaluiert Ergebnisse und Nutzen |
| Interminister. AG Vorsitz: Fin. Minister | - pol. Koordinierung der Umsetzung der NSSED |
| NSSED-Abtlg. im Finanzministerium | - organisiert das Monitoring - unterstützt Interministerielle AG |
| M&E Einheiten in Sektorministerien | - Berichte zu Fortschritt in der Umsetzung der NSSED |
| Techn. Sektorarbeitsgruppen bei Sektorministerien – schließen Vertreter | - legen Indikatoren für NSSED fest |

der Zivilgesellschaft ein

Das NSSED-Monitoring kann jedoch nicht losgelöst vom Monitoring weiterer politischer Strategien Albaniens betrachtet werden. So gilt für das NGAP die Verordnung Nr.253 selben Datums, die folgende Zuordnung trifft:

Staatsminister
(beim Premier)

- Monitoring des NGAP
- Monitoring der Sektorprogramme

**Rivalisierende
Monitoring-
Systeme**

Da der NGAP auch die NSSED umfasst, ergeben sich damit implizite Kompetenzüberschneidungen für den institutionellen Aufbau des M&E-Systems. Die mangelnde Klärung und Kohärenz der Kompetenzen für das Monitoring stellt eine grundlegende Schwäche dar.

Weitere problematische Punkte sind:

- Die Verordnung Nr. 251 lässt offen, welche Einheiten in den jeweiligen Sektorministerien die Bringschuld gegenüber dem Staatsminister haben.
- Beim Finanzministerium wurde das technische Sekretariat der NSSED zur Abteilung aufgewertet. Allerdings ist offen, inwieweit deren Funktionen auch übergreifende Evaluierungen umfassen und wie die Rolle beim Armutsmonitoring, für das formal das Ministerium für Arbeit und Soziales (MoLSA) zuständig ist, ausgeprägt werden soll.
- In der Praxis wurden übergreifende Monitoring-Aufgaben sowie das Armutsmonitoring bisher zumeist von INSTAT übernommen.

**Weitere Mängel im
M&E-System**

Bereits Ende 2002 wurde durch Berater von UNDP bemängelt, dass die Verordnungen die Ausprägungen der M&E-Einheiten in den Sektorministerien und die Verbindungsstrukturen mit anderen Abteilungen (ebenfalls in den Sektorministerien) nicht spezifisch genug regeln. Insbesondere die folgenden Versäumnisse wurden kritisiert:

- Die Zusammenarbeit der M&E-Einheiten mit den Abteilungen für Planung und Haushalt bei der Vorbereitung von Sektorpolitikevaluierungen und der Ausarbeitung von Politikempfehlungen ist nicht geregelt.
- Es gibt Überlappungen zwischen den M&E-Einheiten und den jeweiligen technischen Sektorarbeitsgruppen, die die Ministerien bei Politikanalyse und Strategieformulierung unterstützen.
- Die funktionale Verantwortung der M&E-Einheiten ist zweigeteilt – einerseits gegenüber dem Vizeminister, der das Ressort in der Interministeriellen Arbeitsgruppe vertritt, und andererseits gegenüber dem Generalsekretär, der die Arbeit der Abteilungen des jeweiligen Sektorministeriums koordiniert.

Darüber hinaus bestehen Probleme hinsichtlich Berichtsformaten, -strukturen und -frequenzen, die bis dato nicht einheitlich festgelegt waren. UNDP bemüht sich seitdem intensiv und mit einigem Erfolg um die

Einrichtung eines einfach zu nutzenden Berichtssystems für das Regierungsprogramm (NGAP) (vgl. auch Kapitel 4). Dabei soll auch die Erreichung der MDG-Ziele in das Monitoring des NGAP integriert werden. Bislang zeichnet sich jedoch noch keine einheitliche Struktur ab, sondern es entwickeln sich verschiedene Systeme.

Zum aktuellen Zeitpunkt haben alle Sektorministerien eine M&E-Funktion eingerichtet und Verantwortliche für den Bereich benannt. In einer Reihe von Ministerien wurden spezielle Abteilungen eingerichtet. In anderen wurde die Funktion mit anderen Abteilungen kombiniert. Die Ministerien sind dabei mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass sich die Verordnung Nr. 251 auf die NSSD bezieht, die Ministerien jedoch auch Berichtsansforderungen zu NGAP, SAA, geberfinanzierten Projekten und Erreichung der MDG genügen müssen.

3.2 Struktur und Qualität des Indikatorensystems

Von mehr als
1000 auf ca. 350
Indikatoren

Das Indikatorensystem wurde im Rahmen des Fortschrittsbericht 2002-2003 zur NSSD Mitte 2003 vorgestellt und ist dem Fortschrittsbericht beigefügt. Das Indikatorensystem wird zum aktuellen Zeitpunkt (Februar 2004) nach Aussage der NSSD-Abteilung im Finanzministerium noch modifiziert und verbessert. Die folgenden Feststellungen beziehen sich auf die Vorlage von 2003.

Das Gerüst besteht aus 334 Indikatoren.⁷ Dabei wurde die Zahl der in der Diskussion befindlichen Indikatoren im Rahmen von Workshops bereits von über Tausend auf diese Zahl reduziert.

...doch die Indikatoren bleiben unausgereift

Wenn die Indikatoren unter dem Gesichtspunkt der Armutsminderung klassifiziert werden, ergibt sich folgendes Bild:

| Monitoring-Ebene | Anzahl / Anteil |
|------------------------------------|-----------------|
| Input-Indikatoren | 63 (18,9%) |
| Output-Indikatoren | 169 (50,6%) |
| Outcome-Indikatoren | 86 (25,7%) |
| Impact-Indikatoren | 4 (1,2%) |
| Keiner Monitoring-Ebene zuzuordnen | 11 (3,3%) |

⁷ Unsere Zählung. Im allgemeinen wird von rd. 350 Indikatoren gesprochen. Die Bestimmung der exakten Zahl ist durch eine uneinheitliche Nummerierung sowie teilweise nicht ausreichende Präzisierung der Indikatoren erschwert. Dies allein reflektiert bereits die Unausgereiftheit des Indikatorensystems.

| Thematische Bezüge | Anzahl / Anteil |
|--|-----------------|
| Volkswirtschaftliche Kategorien (makroökonom. Ziele, Beschäftigung, etc.) | 11 |
| Indikatoren mit direktem Bezug zur Armutsmin- derung | 38 (11%) |
| <u>davon:</u> Ressort Arbeit und Soziales | 32 |
| Weitere (bei großzügiger Auslegung) | 6 |

| Erhebungsfrequenz | Anzahl / Anteil |
|--------------------|-----------------|
| Jährlich | 238 (71%) |
| Nicht spezifiziert | 96 (29%) |

| Informationsquellen | Anzahl / Anteil |
|---|-----------------|
| INSTAT | 4 (1,2%) |
| Monitoring-Einheiten der verschiedenen Res- sorts in den Ministerien | 264 (79%) |
| Zentralbank | 14 (4,2%) |
| Abteilung für öffentliche Verwaltung des Minis- terrats | 8 (2,4%) |

Nur ein Teil der Indikatoren wird auch berichtet

Für 104 (31,1%) der 334 Indikatoren sind im Fortschrittsbericht zum PRSP keine Daten zur Verfügung gestellt worden. Bei weiteren 45 Indikatoren (13,5%) sind offensichtlich anstelle gemessener Werte die Zielindikatoren selbst berichtet worden. Hiervon ist die kleine Zahl der für Armutsminderung direkt relevanten Indikatoren nicht betroffen.

Für immerhin 176 Indikatoren (52,7%) liegen Ausgangsdaten von 1998 bzw. 2000 vor. Weitere 25 Indikatoren (7,5%) wurden in 2002 zum ersten Mal erfasst oder ausgewertet. Für einen Großteil der Indikatoren fehlen Ausgangsdaten aber vollkommen.

...und eine weitere Reduktion der Anzahl wird angestrebt

Der NSED-Abteilung ist bewusst, dass die hohe Anzahl der Indikatoren ein Monitoring erschwert. Daher ist beabsichtigt, die Zahl im Rahmen des nächsten Fortschrittberichts weiter zu reduzieren. Die Anzahl an Indikatoren mit direktem Armutsbezug ist aber bereits relativ gering und sollte nicht weiter reduziert werden.

Lücken in der Datenerhebung

Die größten Lücken bei der Datenerhebung ergeben sich aktuell bei folgenden Feldern:

- Messung von Armutswirkungen,
- Regionale Differenzierung von Maßnahmen (aufgrund regional differenzierter Armutssituation),
- Verminderung des Armutsrisikos (*Vulnerability*).

**Überforderte
Kapazitäten durch
aufgeblähte Indi-
katorenliste**

So befasst sich die Großzahl der Indikatoren mit entkoppelten Sektorstrategien und allgemeinen Sektoraten. Teilweise erscheint es, als wären die Indikatoren laufender Sektorprogramme oder Projekte einfach in das NSSD-Monitoring übernommen worden, ohne deren Relevanz für die nationale Strategie zu prüfen. Beispielsweise ist es relativ unerheblich sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung Albaniens als auch für die Armutsminderung, wie viele Überflüge die Luftraumüberwachung registriert und wie viele Briefe die Post befördert.

Hier wird deutlich, wie die zahlenmäßige Überfrachtung des Systems bereits qualitative Probleme zeitigt. Die Leistungsbeschreibung der NSSD-Abteilung sieht vor, dass sich die Abteilung nicht nur mit der Sammlung, sondern auch der Analyse der Informationen bzw. Indikatorenwerte befassen soll. Allein die Sammlung und Aufbereitung der Indikatoren belastet die Kapazität der Abteilung aber bereits bis an ihre Grenzen. Damit ist eine Analyse und Bewertung noch gar nicht erfolgt und eine angemessene Rückkoppelung in die Strategieformulierung praktisch unmöglich.

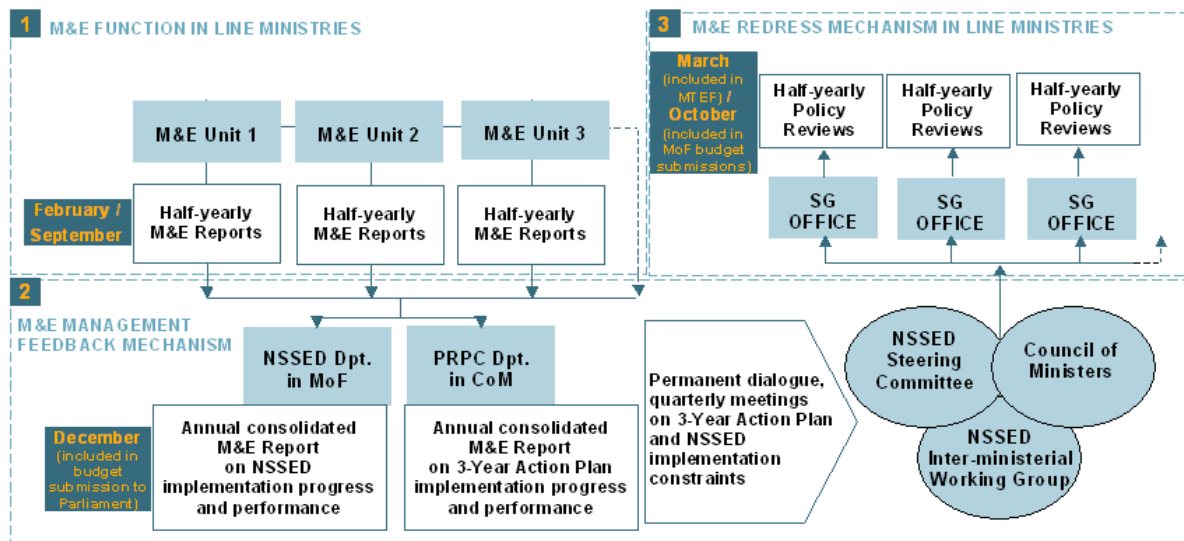
Erschwerend kommt hinzu, dass die M&E-Einheiten nur begrenzt über statistische und analytische Kapazitäten verfügen, um die Daten genauer auszuwerten. So stellten von DFID bestellte Consultants fest, dass die LSMS als wichtige Quelle für die Politikanalyse außer bei INSTAT und der Gebergemeinschaft bislang praktisch gar keinen Eingang findet. Primärdaten bei INSTAT sind von den Sektorministerien für die eigene Analyse gar nicht abgerufen worden.

Nicht zuletzt ist die Herstellung eines sinnvollen Indikatorengerüsts dadurch erschwert, dass die NSSD noch nicht als fertiges Dokument betrachtet wird. So ist zu lesen, dass die NSSD ein lebendiges Dokument ist, das kontinuierlich verändert und verbessert werden wird. Dass Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Politik und ihrer Umsetzung grundsätzlich erstrebenswert sind, um auf veränderte Rahmen- und spezielle Bedingungen eingehen zu können, ist unbestritten. Aber ein Minimum an Zielkonsistenz der Planung ist für die Umsetzung selbst sicherlich eine Voraussetzung.

3.3 Vorschlag von UNDP für ein neues M&E-System-

Im Dezember 2002 wurde von UNDP-Consultants ein detaillierter und umfassender Arbeitsvorschlag vorgelegt, der im Prinzip alle Elemente für ein übergreifendes, funktionsfähiges M&E-System enthält, mit dem nicht nur die Einzelstrategien verknüpft werden können, sondern auch die Einpassung der Sektorstrategien möglich ist. Neben den tragenden Strategien NSSD und SAA werden Verknüpfungen zu den entsprechenden Haushalten, und zwar sowohl zum MTBP des Finanzministeriums als auch zum öffentlichen Investitionsprogramm (Public Investment Program, PIP) beim Wirtschaftsministerium, hergestellt und die Koordinierung der externen Geberbeiträge (bisher, trotz entsprechender Funktion beim Wirtschaftsministerium, unkoordiniert) ermöglicht.

Die nachfolgende Grafik illustriert den Vorschlag:



Aus: Koppen, Hendrik & Mauro Napodano 2002. *Strengthening Economic Management*. UNDP, ALB/01/011: Establishing an Economic Management Function in Albania. S.23.

Dieses System würde es dem Ministerrat erlauben,

- die eigenen Politikentscheidungen zu überprüfen und auch von unabhängigen Trägern überprüfen zu lassen,
- eine koordinierte Politik durch interministerielle Abklärungen im Vorfeld, Überwachung der Umsetzung des NGAP sowie Sektorstudien ermöglichen, und
- das öffentliche Investitionsprogramm und den MTBP mit der ausländischen Hilfe abzugleichen und zu koordinieren.

Ebenso sind bereits Vorschläge für die (unweigerlich schwierigere) Ausdifferenzierung des Systems auf der regionalen Ebene (was auch im Zusammenhang mit dem SAA-Prozess von Bedeutung ist) enthalten.

Detailliertes Manual für die Umsetzung

Im November 2003 wurde ein knappes, aber gut strukturiertes "Manual of Procedures" für das Monitoring des Umsetzungsfortschritts des NGAP herausgegeben, das drei übersichtliche Monitoring-Matrizen enthält, die für Halbjahresberichte an den Ministerrat sehr gut tauglich sind. Es erlaubt die eindeutige Herstellung von Bezügen zu den jeweiligen Strategien und ist „Datenbank-fähig“. Dieses Berichtswesen kann und soll bei Bedarf durch Spezialberichte ergänzt werden. Es bleibt zu wünschen, dass dieses System breite Akzeptanz findet und tatsächlich zum Einsatz kommt, und nicht eventuellen Rivalitäten verschiedener Geber oder Regierungsorganisationen zum Opfer fällt.

4. Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring

Außendruck bestimmt Regierungshandeln

Der Druck zur Veränderung der albanischen Zustände kommt bisher im wesentlichen von außen. Hierbei spielen EU, BWI sowie UNDP die entscheidenden Rollen. Insbesondere im Interesse, Vorgaben und Ansprüchen (a) der EU für die Aufnahme des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses und (b) der BWI für die Erlangung von weiteren PRGF- und PRSC- und Investitions-Mitteln zu genügen, hat die Regierung Anstrengungen für die Formulierung von Politiken unternommen, die sich der binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte annehmen und zu einer besseren Verteilung des Wachstums und zur Armutsreduzierung beitragen sollen.

...und wird mit Unterstützung belohnt

Dabei hat die Regierung von ihren ausländischen Entwicklungspartnern Engagement und Unterstützung für den NSSED-Prozess erbeten und diese von einer großen Zahl von Gebern in Gestalt von finanziellen Ressourcen, technischer Beratung sowie konstruktivem Dialog großzügig erhalten. Allerdings stellen die ausländischen Geber bislang keine homogene Gruppe von Entwicklungspartnern dar, sondern sind bisweilen über die strategischen Prioritäten für Albanien stark zerstritten und fördern deshalb nach verschiedenen Gesichtspunkten.

4.1 Multilaterale Geber

EU-Kommission fokussiert auf SAA

Die Schwerpunkte der **Europäischen Kommission (EUK)** für die Zusammenarbeit in Albanien sind im CARDS-Landesstrategiepapier festgelegt. Darin werden die PRSP-Prozesse und die Zusammenarbeit mit den BWI zwar zur Kenntnis genommen. Sie bilden jedoch nur den Hintergrund für die Zusammenarbeit und haben keine spezifische Auswirkung auf die Ausgestaltung des SAA-Prozesses, der die Zielvorgaben für die EUK eindeutig bestimmt. Dies ist umso bemerkenswerter, als eine Evaluierung der Landesstrategie der EUK für 1996-2001 vom September 2001 just die fehlende Verknüpfung der EUK-Strategie mit den allseitigen Geber-Anstrengungen zur Armutsminderung in Albanien kritisiert.

Selbst bei der Beurteilung der Kapazität im Hinblick auf europäische Integration und bei der Festlegung der Prinzipien und Ziele für die Zusammenarbeit steht die Armut an allerletzter Stelle.⁸ Im Abschnitt über die Prioritäten der Zusammenarbeit ist unmittelbare Armutsbekämpfung nicht mehr enthalten. Teilweise hat die exklusive Fokussierung auf Nicht-PRSP-Belange zu öffentlichen Auseinandersetzungen der EUK mit der

⁸ Das Wort "Armut" wird auf den 54 eng bedruckten Textseiten des Dokuments sechs Mal erwähnt (exkl. Titelbestandteilen und Beschreibungen anderer Geberbeiträge).

| | |
|--|---|
| | <p>Weltbank geführt. Diese sind zwar zwischenzeitlich ausgeräumt und eine Architektur zur Geber-Koordinierung entworfen. Doch die neuen Koordinationsmechanismen sind noch nicht getestet worden. Faktisch fehlt dem Personal der EUK vor Ort (gerade wegen der anderen strategischen Vorgaben) die Zeit, sich mit den umfassenden PRSP-Prozessen und PRSP-Dokumenten überhaupt zu befassen.</p> |
| <p>BWI fokussieren auf PRSP</p> | <p>IWF und Weltbank haben wie in anderen Ländern die gemeinsame Aufgabe, das PRSP zwecks Freigabe der multilateralen Mittel, über die sie verfügen, abzunehmen. Dabei haben sie in Albanien einen starken Einfluss auf die ursprünglichen Strategieprozesse im Rahmen des I-PRSP gehabt. Dieser Einfluss ist angesichts der Schwächen der albanischen Verwaltung immer noch beträchtlich und direkt ablesbar an der verwendeten Terminologie und der Aufmachung des ersten Voll-PRSP, ähnlich den früheren (vorformulierten) Strukturanpassungsprogrammen – nur mit neuen Schwerpunkten. Allerdings ist es mittlerweile gelungen, den zunächst vollkommen durch Geber bestimmten Prozess weitgehend auf das Nehmerland zu übertragen und insgesamt durch die PRSP-Vorgaben die Partizipation der Zivilgesellschaft zu fördern.</p> |
| <p>...setzen in Albanien Maßstäbe für Armutsanalyse</p> | <p>Die Beiträge der Weltbank zur Armutsanalyse und zur Beförderung der Armutspolitik im Ministerium für Arbeit und Soziales sind grundlegend für eine erfolgreiche Präzisierung der Armutsminderungspolitik und stellen wichtige Bausteine im Gesamtsystem dar. Sie setzen in Albanien Maßstäbe.</p> <p>Über einen kofinanzierten Trust Fund sollen verschiedene Sektorministerien (Gesundheit, Bildung, Arbeit und Soziales, Landwirtschaft, später auch weitere) bei der Umsetzung von NSSD-konformen Programmen bzw. Maßnahmen weiter unterstützt werden. Im Bereich des NSSD-Monitoring sind die BWI bislang mit der Ausnahme einer Reihe von Workshops nicht stärker engagiert, obwohl der Nachweis des Fortschritts bei der Umsetzung bereits angemahnt wurde.</p> |
| <p>...und behandeln die Regierung mit Nachsicht</p> | <p>Beide Institutionen beurteilen die PRSP-Prozesse in Albanien im Rahmen ihrer JSA mit ausgesprochen starker Nachsicht: Albanien kommt trotz multipler Schwächen in der PRSP-Umsetzung und mangelndem Nachweis des Fortschritts wiederholt mit befriedigendem Urteil davon. Die Einschätzungen sind sicherlich nicht losgelöst von der eigenen Beteiligung der BWI und der Konkurrenz mit anderen nationalen Politikprozessen (SAA, MDG, NGAP) zu sehen.</p> <p>Offiziell werden seitens der Weltbank Zielkonflikte zwischen NSSD und SAA negiert, und es wird betont, dass die Zusammenarbeit der Geber im Begriff sei, sich durch neue Architekturen im Rahmen von Sektorbezogenen Arbeitsgruppen (nach Auflösung der "Friends of Albania"-Gruppe im Mai 2001) zu verbessern. Gespräche in Brüssel haben das Verhältnis zwischen Weltbank und EU wieder geglättet.</p> |
| <p>UNDP orientiert sich pragmatisch am NGAP</p> | <p>Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ist mit Abstand der engagierteste Geber im Hinblick auf das M&E der Umsetzung von Politiken in Albanien. Das Engagement ist fachlich versiert und beispielhaft. Es wird versucht, die Regierung beim Monitoring der ver-</p> |

schiedenen Zielsysteme pragmatisch zu unterstützen, verbunden mit einem Interesse, die Leistung im Hinblick auf die MDG zu messen. Dies erfolgt naturgemäß am besten im Rahmen des NGAP, für den aus praktischer Notwendigkeit heraus die Prioritäten aus den Strategien im politischen Tagesgeschäft letztendlich entschieden werden müssen.

Im Dezember 2002 wurde von UNDP-Consultants hierzu ein detaillierter und umfassender Arbeitsvorschlag vorgelegt, der im Prinzip alle Elemente für ein übergreifendes, funktionsfähiges M&E-System enthält, mit dem nicht nur die Einzelstrategien verknüpft werden können, sondern auch die Einpassung der Sektorstrategien möglich ist. Der Vorschlag ist im Abschnitt 3.3 ausführlicher dargestellt.

4.2 Bilaterale Geber

Anrainerländer orientieren sich nicht am PRSP

Aus Sicht der Albaner stellen Italien und Griechenland europäische "Mentoren" dar, die ihnen den Zugang zur EU erleichtern können.

Italien ist Albaniens größter bilateraler Geber mit aktuellen Mittelzusagen, die sich auf rd. EUR 202 Mio. belaufen.⁹ Die intensiven Beziehungen Italiens ergeben sich aus der geographischen Nähe, da die Anrainerländer der Adria direkte sicherheits- und außenpolitische Wirkungen auf Italien haben. Die direkten Auswirkungen sind am augenscheinlichsten bei der Betrachtung der albanischen Migrationwege.

Eine Verknüpfung der bilateralen italienischen Zusammenarbeit mit den Anstrengungen zur Armutsminderung und dem PRSP findet jedoch nicht statt, da sich die bilaterale italienische Zusammenarbeit nicht im aktiven Austausch mit anderen beteiligten Gebern befindet.

Griechenland ist in Albanien stärker als in anderen Ländern engagiert, aber wird dadurch noch nicht zum erstrangigen Entwicklungspartner. Das Engagement begründet sich ebenfalls durch seine Anrainerlage. Die Mittel sind bestimmt für die soziale Infrastruktur (Gesundheit, Bildung, Wohnungsbau, Ausrüstung, Studien, Fortbildung), wirtschaftliche Infrastruktur (Transport, Telekommunikation, Energie, etc.), sowie die Förderung produktiver Tätigkeiten (Industrie, Handel, Tourismus). Hier findet eine Konzentration auf die grenznahen Regionen zu Griechenland und nicht auf die ärmsten Regionen Albaniens statt, sodass ein Bezug zur Armutsstrategie nicht klar erkennbar wird..

Deutschland sucht die Mitte zwischen SAA und PRSP

Deutschlands Engagement ist, wenn es auch nicht als "Mentor" an der Südschiene der EU wirken mag, mit bilateralen Zusagen in Höhe von 329 Mio. EUR, und der Klassifikation Albaniens als Schwerpunktpartnerland allerdings auch nicht zu vernachlässigen. Es nimmt Rang 2 unter den

⁹ Italiens Außenministerium weist die aktuellen Mittelzusagen aus, die Deutschen die Gesamtzusagen. Deshalb sind die erwähnten Rangfolgen aus den Zahlen nicht nachvollziehbar. Unstrittig scheint, dass Italien der größte bilaterale Geber sind.

bilateralen Geberländern ein. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, der Energiesektor und Wirtschaftsreformen.

Deutschland misst dem SAA-Prozess als EU-Mitgliedsstaat eine hohe Bedeutung bei. Der SAA-Prozess wird aber nicht als vom PRSP-Prozess entkoppelt betrachtet, sondern es wird vom BMZ in Regierungsverhandlungen darauf gedrungen, die NSSED als Armutsminderungsstrategie mit Vorgaben für den Staatshaushalt umzusetzen. Die grundsätzliche Problematik Albaniens liegt aus deutscher Sicht in der Schwäche öffentlicher Institutionen sowie der weit verbreiteten Korruption. Letztere Faktoren werden auch die Umsetzungsgrade der NSSED bestimmen.

**DFID verknüpft
Unterstützung für
MTEF und PRSP**

DFID ist der bilaterale Geber, der sich aktuell am stärksten direkt für die NSSED engagiert. Die Landesstrategie für Albanien befand sich zum Zeitpunkt dieser Untersuchung in Überarbeitung.

Bei der Unterstützung des MTEF (MTBP) sind direkte Beziehungen von DFID zu Schlüsselbereichen der Finanzverwaltung entstanden, die für die gezielte Unterstützung der Umsetzung der NSSED und ihr Monitoring genutzt werden können. Dementsprechend plant DFID aktuell ein Projekt zur Unterstützung der NSSED-Abteilung im Finanzministerium. Es wird vorgeschlagen, dass ein Berater den Aufbau von fachlichen Kapazitäten in der NSSED-Abteilung unterstützt und den Abteilungsleiter und sein Team bei der Umsetzung ihrer Aufgaben berät. Dabei soll Training für die M&E-Einheiten diverser Ministerien angeboten werden. Ein weiterer Berater soll dem Kabinett die erforderliche Prioritätensetzungen abfordern.

Des Weiteren soll mit Unterstützung von Kurzzeitberatern die Konsistenz von Sektorprogrammen mit nationalen Zielvorgaben und Strategien überprüft werden. Damit wären in der Tat ausgesprochen wichtige Beiträge für die Erzielung von Kohärenz im Gesamtsystem erzielt. Es handelt sich dabei um einen der Natur nach langfristigen Prozess, der allerdings mit UNDP noch nicht speziell koordiniert ist.

Grundsätzlich wird von DFID erkannt, dass die NSSED noch gestärkt werden muss, um als nationale Strategie bzw. strategischer Planungsprozess der Regierung wirksam zu werden. Richtig wurde erkannt, dass zwar eine Reihe von Institutionen geschaffen worden sind, aber dass die NSSED selbst noch in einem unausgereiften Zustand ist und noch nicht von allen Verantwortlichen in Regierung und Verwaltung mitgetragen wird. Die fachliche Stärkung der NSSED-Abteilung im Finanzministerium kann zu einer Stärkung der NSSED und somit der Armutsminderung durch eine effektive Koppelung mit den bereits ebenfalls von DFID durchgeführten Beratungen zum MTBP führen.

**SIDA vermisst
Berichte über
PRSP-Umsetzung**

Schwedens Länderstrategie befand sich z. Z. dieser Untersuchung in Überarbeitung, so dass über die neuen Schwerpunkte von SIDA noch keine genauen Aussagen getroffen werden können. Traditionell fokussiert die schwedische Zusammenarbeit in Albanien stark auf den Aufbau lokaler Institutionen, da das mangelnde Vertrauen in das institutionelle Gefüge als ein Hauptengpass für Entwicklung erachtet wird.

Allgemein haben für die schwedische Zusammenarbeit die EU-Integration Albaniens und die Armutsminderung gleiches Gewicht. Beide Prozesse werden mit gleichem Interesse unterstützt. Insofern misst Schweden dem PRSP Albaniens einen hohen Stellenwert bei und ordnet der Zusammenarbeit mit INSTAT sowie der Abteilung für öffentliche Verwaltung beim Premierminister sowie Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung hohe Priorität zu. Allerdings wird bezüglich Armutsminderung noch nicht viel Substanz ausgemacht. So wird der Fortschrittsbericht zur NSSD als ein Bericht über einen Prozess erachtet, der aber mit der Umsetzung einer Armutsminderungsstrategie noch nicht viel gemein habe, weil die Aktivitäten zur NSSD in vielerlei Hinsicht als "aufgesetzt" und stark von Umsetzungsfragen entkoppelt erscheinen.

**USAID ist nicht
am PRSP orientiert**

Das Engagement von USAID in Albanien fußt auf geostrategischen und außenpolitischen Erwägungen. Dabei steht regionale Stabilität und Terrorismusbekämpfung im Vordergrund, wobei mittelfristig ein Rückzug aus der Region angestrebt wird (Anerkennung des Vorteils europäischer bilateraler Geber). Der PRSP-Prozess wird von USAID mit Abstand betrachtet. Eine Ausrichtung der bilateralen Zusammenarbeit gemäss dem PRSP wird nicht angestrebt.

5. Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber

Der aktuelle Informationswert ist gering

Da ein funktionsfähiges PRSP-Monitoring-System in Albanien bislang nicht existiert, werden hier kaum für die verschiedenen Geber relevanten Informationen generiert. Der erste Fortschrittsbericht zur NSSD hält einer Überprüfung der Ergebnisse nicht stand.

Die BWI sind offiziell gefordert, die Fortschrittsberichte zur NSSD abzunehmen und prüfen daher durchaus mit Sorgfalt die Berichte. Allerdings müssen sie zur Beurteilung weitgehend Informationen heranziehen, die außerhalb dieser Berichte (und oft mit Unterstützung durch die BWI selbst) generiert wurden. Teilweise fußen die in den Berichten aufgeführten Informationen ebenfalls auf Studien, die von den BWI unterstützt wurden, nur dass die Qualität der Auswertung gegenüber den Studien selbst abfällt. Der Informationswert der bislang über das PRSP-Monitoring-System erstellten Berichte ist für die BWI daher vernachlässigbar.

Die EUK hat faktisch kein Personal, das die Zeit hätte, sich mit der Auswertung der Fortschrittsberichte zum PRSP auseinander zu setzen. Zu stark ist die Inanspruchnahme durch den SAA-Prozess. Sicherlich würde unter diesen Bedingungen ein Studium der Informationen aus dem PRSP-Monitoring den EUK-Mitarbeitern die Arbeit erleichtern, da sie knapper abgefasst sind als die Studien, auf denen die Informationen fußen. Da die Qualität der Auswertung allerdings noch mit Mängeln behaftet ist, bestehen hier teilweise Gefahren der unkontrollierten Übernahme der Informationen und der Informationswert muss insofern als gering eingestuft werden.

UNDP kann zwar aus den vom aktuellen PRSP-Monitoring generierten Informationen ebenfalls keine tiefgehenden Informationen erhalten. Allerdings ist es stark engagiert, bei der Verbesserung des PRSP-Monitoring mitzuwirken, um die Relevanz der Monitoring-Ergebnisse zu erhöhen.

Unter den bilateralen Gebern ist DFID am stärksten bemüht, die Qualität des PRSP-Monitoring nachhaltig zu stärken und es ist davon auszugehen, dass DFID die durch ein funktionsfähiges Monitoring-System bereitgestellten Informationen aktiv nutzen wird. Deutschland und Schweden sind an einem funktionsfähigen PRSP-Monitoring interessiert, haben aber noch erhebliche Zweifel im Hinblick auf die Verankerung des PRSP in der Politik Albanien. Daher steht die Auswertung der vom PRSP-Monitoring gelieferten Informationen hier ohnehin unter Vorbehalt. Andere Geber wie Italien und USAID lassen kein starkes Interesse am PRSP erkennen und nutzen entsprechend auch nicht die vom PRSP-Monitoring generierten Informationen.

6. Einschätzung des Monitoring-Systems in Albanien

Von außen auferlegte Prozesse brauchen Zeit

Das PRSP-Monitoring in Albanien steckt trotz massiver Unterstützung seitens verschiedener Geber in den Kinderschuhen. Dies mag sowohl der Reflex eines von außen aufgesetzten PRSP-Prozesses sein, der von den entscheidenden politisch-ökonomischen Machtstrukturen im Land nicht mitgetragen wird, als auch ein Resultat unfertiger nationaler Diskussionsprozesse, die unter externem Druck in aller Hast abgehalten werden. Nicht anders verhält es sich mit der Erstellung der Fortschrittsberichte zur NSSD, dem aktuellen Kern des M&E.

Albanien's Regierung befasst sich derzeit mit verschiedenen Strategien, wobei die umfassendsten (SAA, PRSP, NATO) stark von außen an das Land herangetragen werden. Unter diesen Bedingungen ist es verständlich, dass alle diese Prozesse stark von Gebern dominiert werden, deren fachliche und institutionelle Kapazität beim Nachhalten teilweise die der Regierung bei der Planung übersteigt. Dieses Ungleichgewicht erschwert letztendlich die Festlegung der Prioritäten auf der Seite der albanischen Verwaltung, die sichtlich bemüht ist, allen

Anforderungen von außen positiv zu begegnen. Demgegenüber ist die politische Landschaft durch Partikularinteressen bestimmt, so dass ein übergreifendes Interesse am PRSP-Prozess nicht herstellbar erscheint. Das PRSP-Monitoring kann diese politischen Schwächen natürlich nicht abfangen.

Die Qualität des PRSP-Monitoring ist darüber hinaus auf der fachlichen Seite stark durch den Druck bestimmt, die zeitlichen Vorgaben der BWI im Hinblick auf den Aufbau eines solchen Systems einzuhalten. Zwar wird der Prozess durch inländische Berater begleitet. Doch deren Arbeit bleibt bislang auf die termingerechte Erstellung der Fortschrittsberichte mit den vielen Beteiligten beschränkt, in deren Zusammenhang die Indikatoren sozusagen nebenbei mitentwickelt werden: ein nicht unbedeutender Aufwand angesichts der Tatsache, dass die politischen Prioritäten nicht klar auf das PRSP ausgerichtet sind.

Auf der organisatorischen Seite gibt es zwar Fortschritte durch die Einrichtung von speziellen PRSP-M&E-Einheiten in den Sektorministerien und der Stärkung der M&E-Einheit beim Finanzministerium. Allerdings reichen die Kapazitäten bislang keineswegs aus, um Anforderungen an Qualität gerecht werden zu können. Die Verfolgung von unterschiedlichen, nicht miteinander integrierten Strategien, deren Monitoring zudem an verschiedenen Stellen aufgehängt ist, erschwert den Aufbau effizienter Strukturen durch unnötige Duplizierung.

**Voraussetzungen
für PRSP-M&E
sind geschaffen**

Dank der technischen Beratungen insbesondere der Weltbank (im Bereich der Armutsanalyse), UNDPs (im Bereich des Politik-Monitoring) und DFIDs (im Bereich der öffentlichen Finanzen) sind inzwischen die Voraussetzungen für ein taugliches M&E-System geschaffen worden. Bis zur Umsetzung des Systems und Erzielung von ersten konkreten Wirkungen auf das Berichtswesen zum PRSP- sowie auf die ersten Politikentscheidungen wird jedoch mindestens ein weiteres Jahr vergehen.

7. Schlussfolgerungen für den Ländervergleich

Welche Bedeutung haben die verschiedenen Monitoring-Ebenen (Input-Output-Outcome-Impact) und wie sind sie sinnvoll verschiedenen Akteuren zuzuordnen, bzw. in welcher zeitlichen Abfolge sollten die M&E-Systeme auf den verschiedenen Ebenen eingerichtet werden?

- Extern angeschobene PRSP- und PRSP-Monitoring-Prozesse können bei schwachen inländischen Kapazitäten trotz massiven Einsätzen ausländischer technischer Hilfe nur mittelfristig Wirkungen zeitigen.
- Die Verzögerung bei der Umsetzung der Strategien wird umso länger dauern, je weniger politischer Willen zur Umsetzung des PRSP tatsächlich existiert. In der gegenwärtigen Situation verfügt die breite Schicht der Armen Albaniens über keine Vertretung in den von persönlichen und Partikularinteressen dominierten politischen Insti-

tutionen. Die Auswirkung von technischer Beratung auf die Qualität der Prozesse darf nicht über die politischen Realitäten hinwegtäuschen. Allerdings kann sich mit zunehmender Transparenz und Partizipation am Monitoring der Druck auf die politische Klasse erhöhen, erforderliche Strukturwandel einzuleiten.

- In dem Maße, in dem konkurrierende oder ergänzende politische Strategien zum PRSP existieren, kann PRSP-Monitoring nur sinnvoll im Gesamtkontext erfolgen. Eine Fokussierung von Geberbeiträgen auf das PRSP-Monitoring führt hier lediglich zu Duplizierung von Berichtswegen und -inhalten. Es müssen dann intelligente und ressourcenschonende Lösungen gefunden werden, damit die Regierung des Nehmerlands nicht mit dem Monitoring überfordert wird oder gar über den Monitoring-Anforderungen die eigentliche Umsetzung der Strategie vergisst. Geber müssen dazu einvernehmlich handeln.
- Die (anscheinend blinde) und relativ umfängliche Integration der Sektorindikatoren in das PRSP, ohne eine härtere Prüfung gegen die Aussagefähigkeit für die Gesamtpolitik vorzunehmen, schwächt das gesamte Monitoring-System, da die dadurch entstehende hohe Zahl an Indikatoren lediglich nur zu einer Informationsflut führt, die die Kapazitäten, die wirklich relevanten Informationen mit ausreichender Gründlichkeit zu bearbeiten und auszuwerten, faktisch begrenzt. Die hohe Zahl der Indikatoren schränkt die Aussagefähigkeit des Monitorings somit faktisch ein. Insofern wäre es sinnvoller, das Monitoring der sektoralen Ketten für Input-Output-Outcome in den Sektoren zu belassen (bzw. zu organisieren oder dem Bedarf entsprechend zu modifizieren) und eine Ausrichtung des übergreifenden PRSP-Monitoring an der Beziehung Outcome-Impact herzustellen.
- Wenn die Kapazitäten für ein "volles" Monitoring noch nicht bestehen, dann mag es für den Aufbau des Systems sinnvoller sein, mit einer begrenzten Zahl (<30) von Kernindikatoren zu beginnen, die sowohl fachlich als auch partizipativ entwickelt werden, als den umgekehrten Weg des Aussiebens der weniger wichtigen Indikatoren in bestehenden Berichtssystemen vorzunehmen. Dies kann insbesondere deswegen wirkungsvoller sein, weil a priori nicht davon ausgegangen werden kann, dass bestehende Berichtssysteme die für das PRSP-Monitoring sinnvollen Indikatoren enthalten.

LITERATURHINWEISE

Die Veröffentlichungen zum Thema PRSP sind vielfältig und für Einsteiger kaum noch überschaubar. Diese Literaturhinweise, teilweise kommentiert, greifen einzelne Beiträge heraus, die Kerndokumente oder weiterführende Literatur darstellen.

Die PRSPs, JSAs, Fortschrittsberichte aller Länder werden inzwischen öffentlich auf den Webseiten des IWF und der Weltbank bereitgehalten. Eine Eingabe des Stichworts "PRSP" und des Namen des betroffenen Landes auf der Suchmaschine der jeweiligen Webseite führt den Nutzer schnell zu den gewünschten Dokumenten. Allerdings sind die Downloadzeiten manchmal noch relativ lang, da die Dokument oftmals eingescannt worden sind und die Dateigrößen daher mehrere MB umfassen können.

- Ashe, Helmut 2003. Einige Fragen zur gesellschaftlichen Kontrolle von Armutsstrategien – Hintergrundpapier zum GTZ-Konzept PRSP-Monitoring, Eschborn 2003.
- BMZ, Ref. 120, Evaluierung – Wirkungsmonitoring in der EZ – Synthesebericht, Bonn, November 2002.
- BMZ/GTZ 2002 (Hrsg.). Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP – Conference Report – Berlin, Mai 2002. Eschborn, 2002.

- Booth, David & Henry Lucas 2002. Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. ODI Working Paper 172. London: ODI.

Der erste umfassende Beitrag zur Erörterung der Indikatoren, die im PRSP-Monitoring verwendet werden sollten. Dazu gehören Indikatorenarten wie auch die Thematisierung der sogenannten "missing middle".

- Christiansen, Karin & Ingie Hovland 2003. The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. ODI Working Paper 216. London: ODI.

Chronologie der kurzen Geschichte der PRSPs vor dem Hintergrund der institutionellen, personellen und politischen Gegebenheiten in den Geberländern und bei den BWIs.

- Coudouel, A., J. Hentschel, and Q. Wodon 2001. PRSP Sourcebook – Chapter on Well-being Measurement and Analysis – Draft for Comments.

Diese Autoren haben auch weitere fachlich saubere und übersichtliche zusammenfassende Arbeiten zum Thema der Armutsmessung veröffentlicht, die Einsteigern effizient fachlichen Tiefgang vermitteln.

- DAC 2001. Glossary of Evaluation and Results Based Management Terms. Draft. Juni, 2001.
- DAC 2002. Good Practice Reference Paper: Reporting and Monitoring.
- DAC 2002. Report: Meeting of Experts on Reporting and Monitoring.
- Department for International Development (DFID) 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development. London: DFID.

- Department for International Development (DFID) 2001. Meeting DFID's Fiduciary Requirement When Providing Direct Budget Support. London: DFID.
Geht der Frage nach, wie angesichts des Mangels internationaler Normen und Verfahren Budgethilfe den treuhänderischen Kriterien der britischen Haushaltsordnung entsprechen mag und mit welchen Mitteln DFID den entsprechenden Überwachungsanforderungen gerecht werden kann, um armutsmindernde Politiken in Empfängerländern zu unterstützen.
- European Commission (DG Development) 2002, PRSP Review: Key Issues, Brussels 2002.
- GTZ 2000 (Hrsg.). Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, Alison Lobb-Rabe, Eschborn, September 2000.
- Heimans, Jeremy 2002. Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. OECD Development Centre Policy Brief 22.
Beschreibt Chancen und Risiken der Bürgerbeteiligung beim Monitoring der öffentlichen Ausgaben im Rahmen von PRSP.
- IMF & IDA 1999, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26. August
Verarbeitet Vorschläge von NRO zur Ausgestaltung von HIPC.
- IMF & IDA 2002, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. Washington, March 26.
- IMF & IDA 2002, Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Washington, March 22.
- IMF & IDA 2003, Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation, Washington, September 2003.
- IMF & World Bank 1999. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26. August
- IMF & World Bank (Development Committee) 1999. Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (DC/99-29), Washington, Sept. 1999
- IMF & World Bank (Development Committee) 1998, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Review and Outlook. (DC/98-15), Washington, Sept. 22, 1998
- Laderchi, Caterina Ruggeri & Ruhi Saith and Frances Stewart 2003. Everyone agrees we need poverty reduction, but not what this means: Does this matter? Helsinki: WIDER.
Erörterung typischer Schwierigkeiten bei der Armutsmessung und Anmerkungen zu einzelnen Verfahren, z.B. PPA.
- Northover, Henry 2000. PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies? Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD).
Ein maßgeblicher Fachbeitrag aus der Welt der NRO, der weit rezipiert worden ist. Hier wird u.a. vorgeschlagen, den IWF aus der Abnahme der PRSP herauszulösen, da er hier keine Kompetenz besitzt, der Weltbank aufzuerlegen, die Armutswirkun-

gen von Politiken ex ante durch Wirkungsanalysen feststellen zu lassen, und die HIPC-Initiative von den PRSPs zu entkoppeln, um schnellere Wirkungen für Schuldnerländer zu erzielen.

- Pain C. & Renate Kirch 2002. Document Review on the challenges in monitoring the PRSP – An input paper to the working group on poverty assessment, prioritisation of political steps and monitoring in the PRSP, Draft for Comments, Berlin, 8. Mai 2002
- Prennushi G., G. Rubio & K. Subharao 2001. Monitoring and Evaluation, Worldbank PRSP Sourcebook, (Draft for Comments, April 2001).

Dies ist der Grundbeitrag der Weltbank zum Aufbau von Monitoring- und Evaluierungssystemen für PRSPs. Er führt ein in den Aufbau der Systeme und in die Wirkungsmessung.

- United Nations 2002. The UN and the MDGs: A Core Strategy.
- United Nations Statistics Division 2004. Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use. <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty>

"Work in progress", aber auf gutem Niveau. Für jeden, der sich einen Ueberblick über Armutsstatistik verschaffen möchte.

- United States General Accounting Office 2001. IMF – Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries. GAO-01-581.

Bericht, der exemplarisch feststellt, dass der Uebergang von ESAF zu PRGF keine sichtbaren Veränderungen bei der Ausgestaltung von IWF-Programmen gezeitigt hat.

- World Bank 1990. World Development Report. Oxford etc.: OUP.

Dies ist der erste Weltentwicklungsbericht, der explizit Armut zum Gegenstand gemacht hat.

- World Bank 1993. Poverty Reduction Handbook. Washington: IBRD.

Dies ist das erste Handbuch, das von der Weltbank für das Thema der Armutsminde- rung erstellt worden ist.

- World Bank 1998. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford: Oxford University Press.

- World Bank 2001. Monitoring and Evaluation Technical Notes and Case Studies. Worldbank PRSP Sourcebook, Draft for Comments, April 30, 2001.

Enthält vier technische Anmerkungen zu verschiedenen Themen sowie 12 anschauliche Fallstudien in verschiedenen Ländern, wobei zwei stärkeren PRSP-Monitoring-Bezug haben und andere stärker auf spezielle Massnahmen bezogen sind.

- World Bank 2003. Targets and Indicators for MDGs and PRSPs: What Countries Have Chosen to Monitor. World Bank Development Data Group.

Vergleicht Monitoring-Indikatoren von 27 PRSP-Ländern und stellt Betrachtungen an zum Realismus bei der Zielindikatoren-Setzung.

- World Bank & DAC 2002. Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Second Progress Report.

Stellt verschiedene Bemühungen dar, einschließlich für Monitoring und Evaluierung, um zu gemeinsamen Verfahren zu gelangen und damit die Nehmerländer zu entlasten.

- World Bank & IMF 2001. Guidelines for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper.

Kurze Hinweise für die Durchführung und Kernfragen, die im Rahmen des JSA bearbeitet werden sollen. Es existieren analoge Hinweise für JSA bei I-PRSPs.

- World Bank & IMF 2002. Guidelines for Joint Staff Assessments of PRSP Annual Progress Reports on Implementation.

An diesen Hinweisen orientieren sich die BWIs bei der Beurteilung der Fortschrittsberichte zum PRSP.

- World Bank / IMF, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings and Issues for Discussion. World Bank, Washington 2002