

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 in Burkina Faso	1
1.1	Das CSLP 1	2
1.2	CSLP 2 – ein Wiederaufguss	5
1.3	Das Programme d’Actions Prioritaires (PAP) – ein erster Umsetzungsplan des CSLP 2 für 2004-2006	6
2.	Armutsmonitoring in Burkina Faso	7
3.	Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik	8
3.1	Institutionelle Durchführungs- und Monitoring-Struktur	9
3.2	Institutionelle Strukturreform	10
3.3	Monitoring-System, Indikatoren, Zuständigkeiten	12
4.	Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring	16
5.	Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber	20
6.	Einschätzung des Monitoring Systems in Burkina Faso	21
7.	Schlussfolgerungen für den Ländervergleich	24
	ANHANG	27
	Indikatorenliste CSLP 1	27
	Indikatorenliste CSLP 2	28
	Grafik 1	30
	Grafik 2	31

Abkürzungen

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
BAD	Banque Africaine de Développement
BWI	Bretton Woods Institutionen
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CECI	Centre d'Etudes et de Coopération Internationale
CEDRES	Centre d'Etudes, de Documentation et de Recherches Economiques et Sociales
CNCS	Conseil National de la Coordination Statistique
CMOS	Comité Ministériel d'Orientation et de Suivi
CMS-CSLP	Comité Ministeriel de Supervision du CSLP
CNLP	Conseil National de Lutte contre la Pauvreté
COMFIB	Commission des Finances et du Budget de l'Assemblée Nationale
CRLP	Cadre Régional de Lutte contre la Pauvreté
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire
DCSCR	Document Cadre de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DEP	Direction d'Etudes et de la Planification
DGB	Direction Générale du Budget
DGCOOP	Direction Générale de la Coopération
DGEP	Direction Générale de l'Economie et de la Planification
DPAM	Direction de la Prévision et des Analyses Macro-économiques (MED)
DREP	Direction Régionale de L'Economie et de la Planification
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
JSA	Joint Staff Assessment
MDG	Millennium Development Goals
MED	Ministère de l'Economie et de Développement
MFB	Ministère des Finance et du Budget
OEFP	Observatoire de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
OMD	Objectifs du Millenaire pour le Développement
ONAPAD	Observatoire National de la Pauvreté et du Développement Humain Durable

PIP	Programme d'Investissement Public
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRGB	Programme de Renforcement de Gestion Budgétaire
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
SBC-CSLP	Soutien Budgétaire Conjoint au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
SP-PPF	Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers
STC-PDES	Secrétariat Technique pour la Coordination des Programmes de Développement Economique et Social
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework

1. Genesis und Charakteristika der Armutsbekämpfungsstrategie in Burkina Faso

Prekäre Armutssituation

Als eines der ärmsten Länder dieser Welt – nach dem Human Development Index 2003 nimmt Burkina Faso den drittletzten Rang (173) von insgesamt 175 Ländern ein – hatte die schnelle Erstellung eines CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté = PRSP) absolute Priorität im Rahmen der staatlichen Entwicklungsstrategie, um möglichst umgehend vom Schuldenerlass profitieren zu können. Legt man die international definierte Grenze der absoluten Armut von weniger als einem US-\$/Tag zugrunde, so leben derzeit 90% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Nimmt man dagegen die national definierte Armutsgrenze der letzten Haushaltserhebung aus dem Jahr 2003 in Höhe von 0,44 US-\$/Tag als Ausgangsbasis, so leben selbst nach diesem Armutsindex noch über 46% der Bevölkerung unterhalb der national definierten Armutsgrenze.

CSLP: von der Strukturanpassung zur Armutsminderung

Die fatale Armutssituation im Lande erforderte ein schnelles staatliches Handeln, um auch über eine Reorientierung der verschiedenen Sektorpolitiken eine grundlegende Veränderung der Armutssituation zu bewirken. Die statistische Grundlage für die Analyse der Armutssituation in Burkina Faso bildeten die Haushaltsuntersuchungen aus 1994 und 1998, die auf eine negative Trendveränderung hindeuteten und eine Reorientierung staatlichen Handelns geboten. Die HIPC-Initiative und die gewandelte Politik seitens der Bretton-Woods-Institutionen (BWIs) wirkten als zusätzlicher Katalysator. Im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme hatte sich die Regierung schon Ende der neunziger Jahre entschlossen, einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel einzuschlagen, der nunmehr durch die Erstellung eines CSLP eine eindeutige Ausrichtung auf die Verminderung der gravierenden Armutssituation im Lande nehmen sollte.

Armutslage verschärft sich trotz HIPC und CSLP

Die dritte Haushaltsuntersuchung (2003) hat eine erneute Verschlechterung der Armutsziffern in Burkina Faso ergeben und gibt Hinweise darauf, dass sich die bisherigen Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung des CSLP 1 wie auch das Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre nicht positiv auf die Armutssituation im Lande ausgewirkt haben. Im Gegenteil, der Prozentsatz der Armen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, hat sich erneut, nunmehr auf 46,4%, erhöht. Obwohl das Armutproblem weiterhin vornehmlich in den ländlichen Regionen dominiert und hierbei regional sehr ungleich verteilt ist – einzelne Regionen weisen Armutsindizes von fast 70% auf - , ist bemerkenswert, dass auch die städtischen Regionen zunehmend mit steigender Armut konfrontiert sind (19,9%). Die Haushaltserhebung hat ganz zweifellos den Druck auf die Regierung, effektive Maßnahmen zur Eindämmung der Armut zu implementieren erhöht. Gleichzeitig kam aber auch die Aspekte des Monitoring, seine Instrumente und Indikatoren, sowie die Frage der Rückkopplung auf die politische Entscheidungsfindung in den Blickpunkt der Diskussion. Zwar wird diese Diskussion nach wie vor meist von der internationalen Gebergemeinschaft forciert, aber auch innerhalb der Regierung nehmen die

Diskussionen um die Umsetzung des CSLP 1 eine neue Richtung und das Parlament ist bestrebt, eine stärkere Kontrollfunktion in diesem Prozess wahrzunehmen. Zivilgesellschaftliche Kräfte spielen im Rahmen der Umsetzung des CSLP 1 wie des Monitoring nach wie vor eine marginale Rolle, ihnen eröffnen sich aber neue Handlungsmöglichkeiten auch in Kooperation mit dem Parlament, die bisher nicht ausreichend genutzt sind.

Aufgrund der prekären wirtschafts- und entwicklungspolitischen Ausgangslage, die durch die Krise in der Elfenbeinküste, den Rückwanderungsdruck von über 200.000 Migranten und schwierige klimatische Rahmenbedingungen zusätzlich akzentuiert wurde, entschied sich die Weltbank, das jüngste Weltbankprogramm zur Unterstützung der CSLP-Umsetzung vom Juli 2003 mit einem Förderungsumfang in Höhe von 50 Mio. US-\$ vollständig als Zuschuss zu gewähren.

1.1 Das CSLP 1

Burkina Faso hat im September 1997 als eines der ersten Länder den *decision point* der HIPC I -Initiative erreicht und gehört somit zur Gruppe der sog. ersten Generation der PRSP.

CSLP der ersten Generation

Das CSLP 1 wurde ohne Umweg über einen Interim – CSLP erstellt. Dieses Strategiepapier wurde in der äußerst geringen Zeit von nur sieben Monaten im Zeitraum vom November 1999 bis Juni 2000 kompiliert. Im Juli 2000 wurde das CSLP 1 von den BWIs als gute Grundlage für die EZ gewertet. Damit hatte Burkina Faso alle Voraussetzungen für den *completion point* der HIPC I -Initiative erfüllt und sich für einen Beginn des Schuldenerlass in Höhe von 400 Mio. US-\$ (oder 229 Mio. US-\$ in *net present value terms*) qualifiziert. Zugleich stellten IWF und Weltbank fest, dass Burkina Faso durch die bisherige Politik der Strukturreform wie auch durch die Vorlage des CSLP 1 die Bedingungen für eine zusätzlichen Schuldenerlass im Rahmen der 1999 verabschiedeten erweiterten HIPC-Initiative erfüllt (*decision point*). Die Regierung wollte möglichst schnell den Schuldenerlass der HIPC II-Initiative erreichen und Zugang zu neuen Mittel bewerkstelligen (PRGF, PRSC). Ziel war es den *completion point* der HIPC II-Initiative bereits im Dezember 2001 zu erreichen. Angesichts extremer Einbrüche der Exporteinnahmen (hauptsächlich Baumwolle) in 2000 und 2001 hatten sich IWF und Weltbank auf Antrag der Regierung von Burkina Faso darauf verständigt, den *HIPC II completion point* auf März 2002 zu verschieben, um das Jahr 2001 als Basisjahr für die Verschuldungssituation zu nehmen. Im April 2002 erreichte Burkina Faso als fünftes Land nach Mozambique, Tansania, Bolivien und Uganda den *completion point* der HIPC II-Initiative. Dies beinhaltete einen nominalen Schuldenerlass in Höhe von insgesamt 930 Mio. US-\$. Obwohl hiermit fast 50% der Verschuldung des Landes erlassen wurden, liegt der Verschuldungsindikator (*NPV of debt to export ratio*) aufgrund der widrigen Weltmarktbedingungen, ausbleibender Regenfälle und der Krise in der Elfenbeinküste nach wie vor deutlich über der Zielmarke der erweiterten HIPC II-Initiative.

Das CSLP 1 hat vier prioritäre Handlungsfelder der Armutsstrategie definiert:

4 prioritäre Handlungsfelder

- a) Beschleunigung eines verteilungsgerechten Wachstums;
- b) Sicherung des Zugangs zu Basisdienstleistungen für die Armen;
- c) Erweiterung der Einkommens- und Beschäftigungsförderung besonders im ländlichen Raum;
- d) Förderung guter Regierungsführung (im wesentlichen durch vier Teilsegmente: Stärkung der demokratischen Verfassungsorgane, Stärkung der Dezentralisierung, transparente Haushaltsführung und Kampf gegen die Korruption).

Das CSLP 1 knüpft an Politikorientierungspapiere wie z.B. zu Gesundheit, Erziehung aber auch zu politischen Reformvorhaben, wie der Dekonzentration der staatlichen Verwaltung und der politischen Dezentralisierung aus den Vorjahren an, die bereits Eckpfeiler staatlichen Handelns definiert hatten, an die im Rahmen des CSLP 1 angeknüpft werden bzw. diese Politikansätze eine stärkere Ausrichtung auf die Armutsminderung erhalten sollten.

Zeitdruck...

Der Prozess der Erarbeitung des CSLP 1 begann im November 1999. Die verschiedenen Planungsabteilungen der wichtigsten Sektorministerien (DEP- *Direction d'Etudes et de la Planification*) bildeten ein interministerielles Koordinationsgremium, das verantwortlich für die Erstellung des Dokumentes war. Dieses inter-ministerielle Komitee war in vier verschiedene Untergruppen aufgeteilt, die die primären Interventionsebenen des CSLP 1 thematisch zu bearbeiten hatten. Ab Februar 2000 wurden auch andere Akteure außerhalb der staatlichen Administration über den Zwischenstand informiert und in den Prozess einbezogen.

...zu Lasten von Partizipation...

Es wurden insgesamt drei Konsultationstreffen in den Monaten Februar und März 2000 organisiert, wobei das erste (15.2.) über den Prozess der Erarbeitung und den Ergebnisstand des DCSCR (*Document Cadre de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*), in gewissem Sinne eines I-PRSP, das aber nur als Grundlage für die interne Diskussion in Burkina genutzt wurde und nicht mit den BWIs rückgekoppelt wurde, informierte. Zehn Tage (25.2.) nach diesem ersten Informationstreffen in Ouagadougou wurde das vorläufige Dokument auf einem weiteren Abstimmungstreffen in Ouahigouya um weitere Elemente ergänzt und verabschiedet. Drei Tage später wurden die Geber aber auch zivilgesellschaftliche Institutionen über die Ergebnis informiert. Auf dem dritten Konsultationstreffen Anfang März (03.03.) wurden die bisherigen Empfehlungen in bezug auf das DCSCR bereits zu einem endgültigen Dokument synthetisiert, dem Parlament präsentiert und auch dem CES (Conseil Economique et Social) zur Kommentierung vorgelegt.

Dieser kurze zeitliche Abriss der Erstellung des Dokumentes des CSLP 1 lässt deutlich werden, dass die Partizipation der Zivilgesellschaft und des Privatsektors nur formal sein konnte. Partizipation beschränkte sich in dieser Phase allenfalls auf den Aspekt der **Teilnahme** an den Konsultati-

onstreffen. Eine wirkliche Kommentierung, gar Überarbeitung durch andere gesellschaftliche Akteure ist in dem kurzen Zeitrahmen überhaupt nicht möglich gewesen. Parlament und Zivilgesellschaft waren kaum in den Prozess der Erstellung des CSLP 1 eingebunden, auch die zweite Kammer CES (Conseil Economique et Social) wurde nur über das endgültige Dokument in Kenntnis gesetzt. Partizipation i.S. einer **Teilhabe** am Entscheidungsprozess über das CSLP 1 hat es realiter in Burkina Faso nicht gegeben.

Das *drafting* des CSLP 1 wurde weitgehend von der DGEP (Direction Générale de l'Economie et de la Planification) in enger Abstimmung mit der Weltbank vorgenommen, selbst das inter-ministerielle Komitee zur Erstellung des CSLP war allenfalls rudimentär in den Prozess einbezogen.

...und Qualität des Strategiepapiers

Der enorme Zeitdruck bei der Erstellung des Dokumentes ging zu Lasten seiner Qualität und Operationalisierung und ebenso zu Lasten des partizipativen Elementes. Der Funktion eines effektiven Monitoring-Systems, das den Prozess der Umsetzung begleiten, Hinweise in Bezug auf erforderliche Strategieanpassungen zeitnah liefern und zudem zur Transparenz des Mitteleinsatzes beitragen soll, wurde wenig Gewicht gegeben. Die Ausspargung dieses Aspektes stellt eine Implementationshürde des CSLP 1 dar.

Trotz dieser gravierenden Lücken und Mängel stellten IWF und Weltbank Mitte 2000 fest, dass das von Burkina Faso vorgelegte CSLP 1 eine ausreichende Grundlage war, um die Entwicklungszusammenarbeit daran zu orientieren.

Umsetzungsplan fehlt

Das Dokument selbst war mehr genereller Natur, konkrete strategische Umsetzungsansätze für die vier prioritären Handlungsfelder wurden nicht genannt. Ein schneller Schuldenerlass war der eigentliche Beweggrund des Handelns. Das CSLP 1 weist erhebliche Mängel sowohl hinsichtlich der Armutsanalyse wie ihrer Ursachen als auch hinsichtlich der einzuschlagenden Strategie zu ihrer Überwindung auf. In diesen Punkten bleibt das Dokument aussagelos und inhaltsleer.

schwierige Rahmenbedingungen

Burkina Faso profitierte bisher von drei Unterstützungskrediten (PRSC) der Weltbank zur Finanzierung der Armutsminderung. Bislang verlief die Umsetzung der durch die HIPC II-Initiative freigesetzten Mittel aber eher schleppend. Lediglich 41% der verfügbaren Barmittel wurden tatsächlich verwandt. Dies deutet vor allem auf eine geringe Absorptionsfähigkeit und geringe planerische Kapazitäten auf Seiten der Administration hin.

JSA: kritisches Fazit

Das erste *Joint Staff Assessment* (JSA) des ersten Fortschrittberichts der burkinischen Regierung vom Oktober 2001 thematisiert mehrere Schwachpunkte des CSLP 1:

- konkrete Maßnahmen zur Armutsminderung wurden nur sehr zögerlich umgesetzt,
- die Ziele sind zu ambitioniert und bedürfen der Anpassung,
- das Monitoring-System ist nicht funktional,

- in weiten Bereichen des Fortschrittsberichtes wird kein konkreter Bezug zu Indikatoren und Zielen der vier prioritären Achsen gemacht.

Diese Tendenz schrieb sich auch im zweiten Fortschrittsbericht fort. Auch hier kritisiert das JSA von 2002 das Auseinanderklaffen von Zielen und Möglichkeiten sowie die fehlenden Voraussetzungen für ein effektives Monitoring-System, das hinreichende Informationen hinsichtlich des Umsetzungsprozesses des CSLP 1 liefert.

1.2 CSLP 2 – ein Wiederaufguss

Von CSLP 1 zu CSLP 2

Im Februar 2003 begannen eine Reihe von Konsultationen zur Revision des CSLP 1. In diesem Rahmen der Vorbereitung des CSLP 2 wurde nun der regionalen Komponente ein weitaus größerer Raum als im Rahmen der Konsultationen zu CSLP 1 eingeräumt. Dies bedeute nicht allein, dass das CSLP 1 auf der dezentralen Ebene der Provinzen intensiver zwischen allen Beteiligten diskutiert wurde, sondern auch, dass konkret an regionalen Umsetzungsplänen, im gewissem Sinne regionalspezifischen CSLP, den CRLP, gearbeitet wurde.

Intensivierte Konsultationen

In allen 10 Regionen fanden vom DRED (*Direction Regionale de l'Economie et du Développement*) organisierte Konsultationen statt, die jeweils bis zu 250 Teilnehmer umfassten. Die staatliche Verwaltung machte zahlenmäßig auf diesen Veranstaltungen nie mehr als 50% der Beteiligten aus. Die Zivilgesellschaft war angemessen vertreten.

Gegenstand der Konsultationen waren:

- a) die Diskussion der CRLP (*Cadre Régional de Lutte contre la Pauvreté*), die von den zuständigen DRED entworfen waren und
- b) eine kritische Bilanz der ersten Phase der Umsetzung des CSLP 1.

Die zehn Regionaldokumente, die die Grundlage für die regionalspezifische Umsetzung des CSLP 2 liefern sollen, wurden gemeinsam überarbeitet, hierfür stand jedoch erneut nur ein begrenzter Zeitraum von 3 Tagen zur Verfügung. Positiv zu werten ist, dass die Zivilgesellschaft eine angemessene Vertretung bei den Konsultationen finden konnte. Negativ ist zu werten, dass diese sich nicht in der Lage sah, methodisch-instrumentell oder konzeptionell etwas zu den Regionalansätzen (CRLP) wie auch zum CSLP 2 beizutragen. Im Gegenteil, der schwache Organisationsgrad der Zivilgesellschaft führte gar dazu, dass diese sich zu keinem konzertierten Vorgehen im Vorfeld der Verabschiedung des CSLP 2 im September 2003 in der Lage sahen. Obwohl sich im Vergleich zur Phase 1 die Spielräume für die Partizipation gesellschaftlicher Akteure bei der Revision des CSLP 1 und der Neufassung eines CSLP 2 deutlich verbessert hatten, wurde dieser Handlungsspielraum nicht genutzt. Den zivilgesellschaftlichen Organisationen mangelt es an den erforderlichen technischen Kapazitäten, der Privatsektor zeigt kein Interesse an diesem Prozess.

Die Grundorientierung an den vier prioritären Achsen bleibt in CSLP 2 erhalten, die Maßnahmenbereiche sind aber um bisher nicht berücksichtigte Einzelaspekte, wie z.B. Umwelt- und Genderaspekte und die Förderung von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen, ergänzt worden. Aber auch im CSLP 2 fehlt eine Konkretisierung der Strategieumsetzung. So bleibt unverständlich, warum gerade der Handwerksbereich in der Achse 1 und 3 völlig ausgeblendet bleibt, obwohl in der Förderung der handwerklichen Produktion in Burkina Faso ungenutzte Potenziale der Einkommens- und Beschäftigungsförderung bestehen. Die politisch sensible Frage der Verteilungsgerechtigkeit der Einkommen in Burkina Faso – auf 10% der Bevölkerung entfallen 46% der Einkommen, während die ärmsten 10% lediglich einen Anteil von 1,8% des Einkommens haben – bleibt auch in dem CSLP 2 ausgeklammert.

Geber fordern Operationalisierung

Alle Geber drängten nach Vorlage des CSLP 2 die burkinische Regierung, möglichst umgehend einen Operationsplan zu entwerfen und diesen mit Indikatoren so zu hinterlegen, dass Umsetzungsfortschritte ebenso nachgezeichnet und analysiert werden können wie das Scheitern von gewählten Strategieansätzen.

1.3 Das Programme d'Actions Prioritaires (PAP) – ein erster Umsetzungsplan des CSLP 2 für 2004-2006

PAP ohne Partizipation und Konsultation

Der Operationsplan PAP (Programme d'Actions Prioritaires) wurde Mitte Januar der Gebergemeinschaft zur Kommentierung übermittelt. Der Operationsplan wurde fast allein von der Planungsabteilung des Wirtschafts- und Entwicklungsministeriums DGEP (*Direction Générale de l'Economie et de la Planification*) erstellt, eine Partizipation anderer Ministerien fand bis auf das Finanzministerium MFB (Ministère des Finances et du Budget) nicht statt. Zivilgesellschaft und Privatsektor sind über dieses neue Umsetzungspapier nicht einmal informiert worden.

Inkonsistenzen ...

Auch der PAP ist mit schneller Nadel gestrickt, weist in seinem ersten Entwurf erhebliche Inkonsistenzen auf, benennt Zahlen, die sich innerhalb desselben Textes widersprechen. Das PAP bezieht die Wirkungen der externen Krisenentwicklung nicht ein, lässt Entwicklungsstrategien für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) wie auch den Handwerksbereich völlig außen vor. Die von Seiten der Geber kritisierte Inkohärenz des PAP ist von burkinischer Seite in einer weiteren Fassung des PAP weitgehend berücksichtigt worden und der PAP ist für das *Table Ronde* der Abstimmung zwischen der Gebergemeinschaft und der burkinischen Seite im März 2004 in neuer Form präsentiert worden.¹⁰

¹⁰ Die Ergebnisse des Table Ronde lagen zum Zeitpunkt der Abfassung des Länderberichtes noch nicht vor.

... und Widersprüche

Dennoch ist das PAP ein erster Ansatz, die Armutsstrategie zu operationalisieren. Ungeklärt bleibt jedoch das Beziehungsverhältnis zwischen dem PAP und dem CSLP 2, zumal innerhalb des Textes Hinweise auftauchen, die die Gefahr bergen, dass sich das PAP zu einem Paralleldokument

des CSLP 2 einschließlich paralleler Monitoring-Strukturen entwickeln kann. Hinsichtlich des Monitorings trägt das PAP insofern zu einer gewissen Verunsicherung bei, als nicht explizit auf die im CSLP 2 entwickelten Kernindikatoren Bezug genommen wird. Darüber hinaus bleibt die Bedeutung des PAP (Anhang des CSLP vs. eigenständiger Operationalisierungsplan) ungeklärt.

2. Armutsmonitoring in Burkina Faso

Armutsmonitoring erfolgt im wesentlichen auf der Basis regelmäßiger Haushaltserhebungen, die disaggregiert nach Regionen einen Überblick über die Armutssituation des Landes bieten (Living Standard Measurement Surveys 1994, 1998, 2003). Hinzu kommen zwei Erhebungen hinsichtlich der demografischen wie der gesundheitlichen Entwicklung aus den Jahren 1993 und 1998 sowie eine Armutsanalyse, die von der GTZ im Jahre 1998 erstellt wurde. Hinsichtlich der Perzeption der Armut durch die Betroffenen selbst, ist im April 2003 eine qualitative und partizipative Erhebung unternommen worden, um zu einer zielgenauen Ausrichtung der staatlichen Armutspolitik zu gelangen.

Datenflut, Datenmangel und fehlende Auswertung

Auch auf der Ebene der einzelnen Sektorministerien werden zahlreiche armutsrelevante Daten erhoben, es mangelt aber an einer Zusammenfassung und Bündelung dieser Daten und ihrer Einspeisung in ein armutsorientiertes Monitoring-System. Hinzu kommt, dass die armutsrelevante Datenflut aus den Sektorministerien nicht analytisch aufbereitet wird und keine Auswertung hinsichtlich möglicher Politikansätze erfolgt. Dem technischen Erhebungsprozess folgt keine Auswertung, einzelnen Auswertungen folgen keine strategierorientierten Politikempfehlungen. Eine Armutskartografie existiert nur in rudimentärer Form und bildet bisher lediglich Daten aus dem Grundbildungsbereich ab. Obwohl mit methodischen Schwächen behaftet, wären diese Karten angesichts der vorherrschenden Analphabetenraten in Burkina Faso ein entscheidendes Instrument zur Mobilisierung der Öffentlichkeit für armutsrelevante Themen. Zudem werden diese Karten mehr und mehr vom Parlament und den verschiedenen Verwaltungsebenen nachgefragt. Die Kartografieabteilung des INSD ist allerdings weder von der technischen, methodischen wie personellen Ausstattung derzeit in der Lage, diese Nachfrage positiv zu bedienen.

Darüber hinaus wurden zwei Wirkungsanalysen durchgeführt, die analysieren sollten, wie die Nutzer die Veränderung im Rahmen staatlicher Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung bewerten. Leider heben beide qualitativ gemeinten Untersuchungen eher auf rein quantitative Datenerhebung der Nutzungsänderung ab, ohne jedoch die Einschätzung der Qualität durch die Betroffenen selbst wirklich erfassen zu können.

3. Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik

Diese konzeptionellen Schwächen des CSLP 1 beziehen ganz logischerweise auch das Moment des **Monitoring des CSLP 1** mit ein.

Im CSLP 1 sind im Anhang Indikatoren zum Monitoring der Umsetzung aufgeführt, die als Grundlage für die Vergabe weiterer Finanzhilfen, mit Schwergewicht auf Budgethilfe, erarbeitet wurden. (s. Anhang 8.2) Sie orientieren sich an denen im Rahmen der seit 1997 durchgeführten Initiative der *neuen Konditionalität* im Rahmen des PAS (Programme Special pour l'Afrique) und unter Federführung der EU-Kommission entwickelten Performanceindikatoren. Das Schwergewicht der Indikatorenliste lag eindeutig im Bereich der Budgetmittelverwendung und bezog sich vor allem auf das ergebnisorientierte Budgetmanagement. So wurden gerade in den Bereichen der Sozialausgaben versucht, die Budgetmittelverwendung im Verhältnis zu den gesteckten Zielen der jeweiligen Ministerien zu messen und miteinander zu vergleichen. Dabei spielen insbesondere auch die Finanzmittelzuwendungen für die dezentrierte Verwaltung eine Rolle. In Einzelerhebungen sollen darüber hinaus Bewertungen seitens der Nutznießer staatlicher Dienstleistungen transparent gemacht werden. Darüber hinaus wurden für die Bereiche Gesundheit und Bildung 4 bzw. 5 Indikatorenbereiche, die u.a. Einschulungs- und Alphabetisierungsraten differenziert nach Gender- und Regionalaspekten, die Impfraten u.ä. abdecken aber auch Einschulungskosten pro Schüler und Behandlungskosten auf dem Basisniveau eruieren. Insgesamt spiegelt diese Indikatorenliste eine Mixtur von sektorspezifischen Indikatoren mit Transparenzkriterien der Budgetmittelverwendung wider.

Da die Umsetzung des CSLP 1 im ersten Jahr wesentlich schleppender verlief, als ursprünglich gedacht, hatte sich die burkinische Regierung mit den BWIs darauf verständigt, den Zeitrhythmus der Überarbeitung und Anpassung des CSLP 1 von einem 1-Jahres- auf einen 3-Jahres-Zyklus auszudehnen, um nicht technische Kapazitäten der Administration an eine Überarbeitung des CSLP 1 zu binden, ohne bereits hinlängliche Umsetzungserfahrungen gesammelt zu haben. Man wollte zuerst auf die jeweiligen jährlichen Fortschrittsberichte rekurren, bevor eine Revision des CSLP 1 auf die Tagesordnung gehoben wurde.

Erste Bilanz nach 2 Jahren offenbart Schwächen

Eine erste Bilanz nach 2 Jahren der Umsetzung hatte erhebliche Defizite zu Tage gebracht, die in den Bewertungen (JSA- *Joint Staff Assessment*) der Fortschrittsberichte seitens der Weltbank und des IWF benannt werden: das iterative Vorgehen des CSLP 1 hatte a) zu völliger Vernachlässigung operationalisierbarer Ziele geführt und damit der konkreten Umsetzung der Strategie zuwenig Aufmerksamkeit geschenkt; b) zu ambitionöse Ziele zur Grundlage gemacht c) die regionale Komponente der Armutsminderung und d) den Genderaspekt außer acht gelassen, e) die Bedeutung eines Monitoring-Systems bzw. ihrer institutionalisierten Form völlig vernachlässigt und f) weitere strategische Komponenten (wie Abwasser,

Umwelt und Desertifikation, KMU-Förderung etc.) unberücksichtigt gelassen.

3.1 Institutionelle Durchführungs- und Monitoring-Struktur

3-Ebenen-Modell Nach der Entscheidung der BWIs, die EZ mit Burkina Faso am CSLP 1 zu orientieren, ist ein Ausschuss eingerichtet worden, der sich dem Monitoring und der Evaluierung widmen sollte. Dieser Ausschuss hat bei den Status der Arbeitsfähigkeit erreicht. Aus diesem Grund entschied man sich zu Beginn des Jahres 2001 nunmehr eine verbindliche institutionelle Struktur zu schaffen, die den Erfordernissen der adäquaten Umsetzung des CSLP 1 wie des Monitoring besser gerecht werden sollte. Man hat ein Drei-Ebenen-Modell gewählt: das oberste Beschlussgremium bildet das Komitee zur Beaufsichtigung des CSLP 1-Prozesses (CMS-CSLP), dem der Premierminister vorsitzt. Dieses Lenkungsgremium beaufsichtigt den Umsetzungsprozess und beschließt erforderliche Strategieanpassungen. Diesem Komitee arbeitet auf der zweiten Ebene ein inter-ministeriell zusammengesetzter Monitoring-Ausschuss (CTIS) zu, dem nicht allein ein technisches Koordinationssekretariat (STC-PDES) zur Seite gestellt ist, sondern auf einer dritten Ebene 5 Sektorgruppen (Bildung, Gesundheit, Budgetmanagement, Wettbewerbsfähigkeit und gute Regierungsführung) unterstellt sind. Der Monitoring-Ausschuss zeichnet sowohl für den Umsetzungsprozess des CSLP 1 wie auch für das Monitoring verantwortlich. Auf der operationalen Ebene zeichnen die Sektorgruppen quasi als Impulsgeber für CSLP 1-gebundene Maßnahmen wie für sektorspezifische Ansätze verantwortlich. Diese bereiten die vierteljährlichen Fortschrittsberichte für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche vor, die über das CTIS dem Lenkungsgremium des CSLP 1 vorgelegt werden.

Monitoring bisher äußerst unzureichend Doch bereits zwei Jahre nach Beginn der zögerlichen Umsetzung hat sich dieses Monitoring-System des CSLP 1 als äußerst unzureichend erwiesen. Es hat sich insofern als inkohärentes System erweisen, da einerseits die institutionellen Kapazitäten der burkinischen Verwaltung nicht hinreichend waren, um den Anforderungen gerecht zu werden. Auf der anderen Seite empfanden zahlreiche Sektorministerien – gerade die, die nicht ausdrücklich als prioritär im CSLP 1 aufgeführt worden waren - dieses politische Richtungsdokument keineswegs als Referenzrahmen ihrer sektorpolitischen Entscheidungsfindung. Insofern war ihre Bereitschaft, sich am Monitoring des CSLP 1 zu beteiligen, nicht vorhanden. Hier rächte sich der Parforceritt bei der Erstellung des CSLP 1.

Die Sektorgruppen, als zentrale Impulsgeber für die Umsetzung des CSLP 1 gedacht, in die auch Vertreter der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und der Geber einbezogen waren, sind nie wirklich arbeitsfähig gewesen. Sitzungen fanden nur unregelmäßig oder überhaupt nicht statt. Die Struktur erwies sich aufgrund des strukturellen Geburtsfehlers der Zusammenlegung von Umsetzungs- und Monitoring-Verantwortung als dysfunktional. Ein objektives Monitoring der Umsetzung des CSLP 1 war in der gewählten institutionellen Form nicht leistbar.

Scheitern des Systems

Die Nationalkonferenz zur Armutsbekämpfungspolitik im Juli 2002 benannte die folgenden primären Ursachen für das Scheitern der institutionellen Struktur des CSLP 1:

- die Nichteinbeziehung der federführenden Repräsentanten der Sektorministerien, also der Minister selbst;
- das Fehlen eines definierten Ablaufprozesses der Sektorgruppen einschließlich der von ihnen erwarteten Beiträge und ihrer Zusammensetzung;
- die Abgrenzung der einzelnen Sektorgruppen und die fehlende übergreifende Kooperation;
- fehlende Arbeitsaufträge und Berichtsvorlagen;
- die Nichtberücksichtigung der regionalen Dimension im Monitoring-Prozess;
- die ungeklärte Rolle der Entwicklungspartner (also der Zivilgesellschaft, des Privatsektors wie der Geber) in diesem Prozess;
- die unzureichende Internalisierung des CSLP 1 als entwicklungspolitischem Rahmenplan.

INSD- keine koordinierende Funktion

Es bestehen gegenwärtig keine funktionierenden institutionellen Mechanismen des Informationsmanagements hinsichtlich des Umsetzungsprozesses, der Datenerhebung wie der Wirkungsanalyse. Die Datenerhebung erfolgt jeweils auf der Ebene der jeweiligen Sektorministerien und wird durch das nationale Statistikinstitut INSD nicht abgeglichen. Insofern gibt es Datenlagen über einen Sektor, die sich je nach Herkunft grundlegend unterscheiden können. Das INSD nimmt keine koordinierende Funktion im Rahmen der Datenerhebung wahr.

3.2 Institutionelle Strukturreform

Neuer Ansatz

Die dysfunktionale institutionelle Struktur des Monitoring (vgl. Grafik 1 im Anhang) musste einer neuen Struktur weichen. Die Grundlage für den neuen Strukturentwurf bildete die Schwachstellenanalyse der Nationalkonferenz von 2002. Es wurde eine neue institutionelle Aufbau- und Ablauforganisation für die Umsetzung wie das Monitoring des CSLP 1 entworfen, die per Dekret vom Präsidenten bestätigt worden ist. Aber es fehlt nach wie vor an den entsprechenden Durchführungsbestimmung durch den zuständigen Wirtschafts- und Entwicklungsminister, der über die personelle Zusammensetzung der einzelnen Gremien entscheidet. (s. Grafik 2 im Anhang)

Ausgehend von der Liste der Nationalkonferenz von 2002, die das Scheitern der institutionellen Struktur des CSLP 1 konstatiert hatte, war man bemüht schon vor der Revision des CSLP 1 eine neue Struktur des Umsetzungs- und Monitoring-Prozesses zu etablieren. Einer Nationalkonferenz (CNLP) wird auf einer zweiten Ebene ein Orientierungs- und Monitoring-Ausschuss (CMOS), der sich mit konkreten Problemlösungsansätzen im Bereich der Umsetzung des CSLP 1 wie auch von CSLP 2 zukünftig befassen soll, zugeordnet. Diesen beiden institutionellen Ebenen ist das

Exekutivsekretariat STC-PDES als Koordinationseinheit zugeteilt, das auch die Arbeit von 4 Sektorkommissionen und zwei Themengruppen auf der dritten Hierarchieebene des Institutionengefüges unterstützt. Das STC-PDES selbst wird im Bereich des Monitoring von Seiten des ONAPAD wie des nationalen Statistikinstituts unterstützt. Die Sektor- und Themengruppen auf der dritten institutionellen Hierarchieebene sollen die Umsetzung der Sektorpolitiken wie der Querschnittsthemen (Dezentralisierung und Finanzen) bewerten und zeichnen für die Kohärenz der Sektoransätze mit den Zielen des CSLP 1 wie auch des CSLP 2 verantwortlich. Der regionalen Dimension der Armutsbekämpfungsstrategie ist durch die Einrichtung von regionalen und Provinzräten Rechnung getragen, die für regionalspezifische Ansätze, die Informationserhebung und den Informationsfluss sowie die Systematisierung des Monitoring auf dezentraler Ebene verantwortlich sein sollen. Hierzu ist eine enge Abstimmung dieser Regional- und Provinzräte mit dem Konsultativrat für Regionalentwicklung, der dem Innen- und Dezentralisierungsministerium MATD unterstellt ist, geplant.

Neue Elemente

Neben der Einbeziehung der regionalen Ebene, sind die wesentlichen Neuerungen auf die thematischen und Sektorgruppen bezogen, denen nunmehr in der neuen Struktur jeweils die zuständigen Sektorminister vorsitzen sollen. Man versucht somit die Funktionalität der institutionellen Struktur dadurch zu gewährleisten, dass die Minister selbst die Verantwortung für die Sektor- und Themengruppen innehaben. Hiermit soll das Problem der inter-ministeriellen Konkurrenz, die die Umsetzung des CSLP 1 bisher negativ tangiert hatte, umgangen werden.

Dem CMOS sind als Gremium hinsichtlich der Umsetzung wie des Monitoring mit dem Konsultativgremium der Regionalentwicklungsräte und den Nationalversammlungen weitere Instanzen im Monitoring-Prozess zugeordnet. Letztere werden vom Premierminister geleitet und prüfen nationale wie regionale Fortschrittsberichte und passen die Strategie Armutsbekämpfung gegebenenfalls an neue Ausgangsbedingungen an und erteilen Direktiven zur Umsetzung. Hinzu kommt das Konzertationsgremium, das ad hoc zusammentritt und Einschätzungen und Empfehlungen seitens der Zivilgesellschaft, des Privatsektors wie der Geber in den Prozess einweist. Damit ist letztlich die Entscheidung auf politischer Ebene getroffen worden, die Partizipation der übrigen Akteure im Rahmen der Umsetzung wie des Monitoring der Armutsbekämpfungsstrategie auf eine beratende Teilnahme zu beschränken.

Interministerielle Konkurrenz bleibt hinderlich für Umsetzung und Monitoring

Es bleibt abzuwarten, ob die enorme Bandbreite der institutionellen Auffächerung des Ablaufprozesses des Monitoring, die den Geburtsfehler der alten Struktur nicht wirklich behoben hat, den Herausforderungen an Umsetzung und Monitoring des CSLP1 und 2 gerecht werden kann. Die interinstitutionelle Konkurrenz zwischen dem Wirtschafts- und Entwicklungsministerium MED und dem Finanzministerium MFB im Rahmen der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie bleibt nach wie vor prägend für den Prozess. Dieser Konflikt findet sich auch auf der technischen Umsetzungs- und Monitoring-Ebene wieder. Zwischen den technischen Akteuren, STC-PDES und SP-PPF, bestehen seit der institutionellen Trennung des ehemaligen Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF) keine funkti-

onierenden Arbeitsbeziehungen mehr. Ihre gegenseitige Blockade wird sich zweifellos auch weiterhin als hinderlich auf den Prozess der Umsetzung wie des Monitoring des CSLP 1 auswirken.

Neue Struktur,
Grundproblem
nicht erkannt

Das Grundproblem der institutionellen Struktur der Umsetzung wie des Monitoring des CSLP 1 bleibt auch im neuen Organigramm nach wie vor ausgeblendet: die Verantwortung für Umsetzung und Monitoring im CMOS (*Comité Ministériel d'Orientation et de Suivi*) schließt ein objektives Monitoring der Armutsbekämpfungsstrategie per se aus. Die personelle Aufblähung der institutionellen Struktur birgt eher die Gefahr eines schwerfälligen, überbürokratisierten Monitoring-Prozesses.

3.3 Monitoring-System, Indikatoren, Zuständigkeiten

Keine Systematik

Die Frage, was dein Monitoring-System wann und wie liefern soll, ist in Burkina Faso nach wie vor nicht festgelegt:

- Berichtsformate sind nicht verbindlich vereinbart,
- Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sind nicht priorisiert und zu unspezifisch,
- eine konkrete Umsetzungsplanung fehlt, die konkrete Verfügbarkeit von Mitteln für das Monitoring ist unklar,
- das Herunterbrechen des Monitoring-Mechanismus bis auf die regionale Ebenen birgt angesichts der Ausgangsbedingungen in Burkina Faso erhebliche Risiken, da bisher diese Aufgabe nicht einmal auf der nationalen Ebene adäquat zu gewährleisten war.

Grundlage des Monitorings des CSLP 1 bilden die 1997 im Rahmen der neuen Konditionalität entworfenen 14 Indikatoren in den Sektoren Grundbildung, Gesundheit und Budgetmanagement. Die Liste der 14 sollte durch weitere Indikatoren im Prozessverlauf komplettiert werden, was realiter aber nicht erfolgte.

Erst mit Schaffung des ONAPAD unter der Ägide des INSD hat sich die Debatte um die Indikatoren in Burkina Faso intensiviert. Im Juni 2002 wurde auf einem Seminar des ONAPAD eine Liste von 191 Indikatoren verabschiedet, die sieben Sektoren abdecken sollten. Im April 2003 hat das STC-PDES die relevanten Indikatoren in einer Liste von 85 Indikatoren zusammen gefasst, die der revidierten Form des CSLP 2 beigefügt werden sollen.

vom Anspruch
alles messen zu
wollen ...

Im Juni 2003 hat dann unter der Federführung des ONAPAD in Tenkodogo eine gemeinsame Konferenz aller mit dem Monitoring befassten Institutionen wie auch der Zivilgesellschaft stattgefunden, die auf der Basis einer gemeinsamen Liste von 181 Indikatoren, die aus den Listen von ONAPAD und STC-PDES kompiliert worden waren, eine komprimierte und handhabbare Liste von 33 Indikatoren für insgesamt 12 sektorale Bereiche erarbeitet haben.

Gleichzeitig wurde eine Gruppe kanadischer Experten beauftragt, diese Liste erneut kritisch zu bearbeiten und einen Entwurf für die Kernindikato-

ren des CSLP 2 zu entwickeln, die mittlerweile sich im Anhang des viel kritisierten CSLP 2 wiederfinden. Die kanadische Mission hat diese Listen einer erneuten Revision unterzogen und geprüft, inwieweit die Indikatorenlisten die 10 primären Armutsdimensionen abbilden können und haben hieraus eine Liste von 28 Mindestindikatoren kompiliert, von denen 13 mit den Millennium Development Goals (MDGs) korrespondieren und 8 implizit auf Genderaspekte abheben.

... zu Kernindikatoren

Diese 28 Minimalindikatoren (s. Anhang 8.3) werden durch 19 weitere sektorspezifische Performanceindikatoren komplettiert, so dass das gegenwärtige, wenn auch noch nicht funktionale Monitoring-System des CSLP 2 47 Indikatoren umfasst, die dem Entwurf des Dokumentes, das mit den BWIs noch nicht abgestimmt ist, im Anhang beigefügt ist. Gegenwärtig bildet diese Indikatorenliste die gemeinsame Basis für das Monitoring des CSLP 2.

Die Liste der Kernindikatoren ist nach Erhebungsort (ländlich/städtisch) und nach Genderaspekten differenziert, die administrativen Zuständigkeiten benannt, das Datum der Verfügbarkeit der Daten ebenso wie die Frequenz der Erstellung festgelegt worden.

Damit ist ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung gemacht. Dennoch ist die Umsetzung dieser Minimalliste im Rahmen des Monitoring des CSLP 2 noch nicht gegeben, da die neue institutionelle Struktur bisher nicht arbeitsfähig ist. Die Indikatoren sind vernünftigerweise auf eine geringe Anzahl beschränkt worden, aber das Problem des ‚missing middle‘, d.h. der zeitnahen Verfolgung der Umsetzungsmaßnahmen bleibt nach wie vor unerledigt.

Minimalliste

Die Minimalliste umfasst 28 Indikatoren, die in zwei Kategorien unterteilt sind: a) die Armutsindikatoren (23) und b) die Indikatoren der Sektorperformance (5). Die Armutsindikatoren unterteilen sich in 10 Bereiche (Einkommen mit einem Fokus auf die ländlichen Haushalte (2); Bildung differenziert nach Genderaspekten (4); Gesundheit (3); Ernährung (2); Wasser/Abwasser (2); Beschäftigung (2) Lebensraum-Habitat (2); Zugang zu produktiven Mitteln (3); Marktzugang (1); Partizipation - soziale Inklusion (1). Die Indikatoren der Sektorperformance sind in drei Kategorien unterteilt: a) Makroökonomie und Budget (3) b) Privatwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit (1) und c) gute Regierungsführung (1).

INSD als zentraler Akteur

In Burkina Faso hat sich im Rahmen der Diskussion über die Minimalliste der Indikatoren eine Diskussion darüber entwickelt, auf welcher Ebene die statistischen Daten für die 10 Armutsdimensionen und die drei transversalen Sektorindikatoren erhoben werden sollen. Man hat sich nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Kapazitäten auf allen Ebenen der Verwaltung für eine zentralistische, auf der Ebene des nationalen Statistikinstituts INSD angesiedelten Erhebung der Daten ausgesprochen, da die regionalen und kommunalen Einrichtungen mit dieser Aufgabe überfordert wären. In diesem Bereich wird es allenfalls unterstützende Maßnahmen seitens der dezentralen Verwaltungsebenen bei der Erhebung der Daten geben. Damit sind die DEP (Direction d'Etudes et de la Planification) der einzelnen Sektorministerien ins zweite Glied gerückt, denn es hatte sich im bisherigen Monitoring-Prozess stets als hinderlich erwiesen, dass die einzel-

nen Sektorministerien nicht miteinander kooperierten, den Informationsfluss behinderten und Daten nicht rechtzeitig zur Verfügung stellten. Die DEP sollen nunmehr eine verstärkte Rolle bei der Datenanalyse übernehmen.

CWIQ als methodischer Ansatz

Geplant ist eine regelmäßige, meist jährliche Erhebung und Aktualisierung der Daten, womit eine der Grundvoraussetzungen eines funktionalen Monitoring-Systems erfüllt wäre. Für mindestens 19 Indikatoren bietet sich eine CWIQ (*Core Welfare Indicators Questionnaire*) basierte Haushaltserhebung an, die nicht kostenintensiv ist, aber hinlängliche Indikatoren dafür bietet, wer oder wer nicht von Aktivitäten zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen profitiert. Der CWIQ-Fragebogen generiert Daten zu den Lebensumständen der privaten Haushalte ebenso wie Indikatoren hinsichtlich des Zugangs, des Nutzens und der Nutzerzufriedenheit von kommunalen und anderen Basisdienstleistungen.

Dieses Instrument soll im Rahmen des Monitoring von CSLP 1 und 2 verstärkt in Burkina Faso eingesetzt werden. Erste Ergebnisse dieser Erhebungen sind im ersten Quartal 2004 zu erwarten.

Die CWIQ-Methodik ist dazu ausgelegt, bestehende Lücken im statistischen Erhebungssystem hinsichtlich der geografischen Disaggregation der Daten wie der Schätzung der demografischen Entwicklung zu füllen. Zudem erlauben die Haushaltserhebungen gegenüber dem standardisierten statistischen Erhebungssystem die Einführung von sozioökonomischen Variablen, die besonders aussagekräftig hinsichtlich der Ursachenanalyse der Armut sind. Diese Analysen erlauben zudem schnelle Rückkopplungseffekte in Bezug auf ausgewählte Strategien der Armutsminderung. Die simultane Erhebung der Daten und die zentralisierte Form der Zuständigkeit beim INSD für zumindest für 20 der insgesamt 28 Indikatoren garantiert besser als das bisherige Vorgehen die Umsetzung eines einheitlichen Konzepts, verbindlicher Definitionen und eines verbindlichen methodischen Ansatzes.

Pilotmaßnahme: partizipatives Monitoring-System

Dieser neue Ansatz wird komplettiert durch ein Pilotvorhaben im Departement Yako, in der das CEDRES (*Centre d'Etudes, de Documentation et de Recherches Economiques et Sociales*) der Universität Ouagadougou zusammen mit dem CECI (*Centre d'Etudes et de Coopération Internationale*) daran arbeitet, ein System des partizipativen Monitoring auf Kommunalebene zu etablieren.

Bislang bleibt das Monitoring-System aber unvollständig, da intermediäre Indikatoren ebenso fehlen wie ein vollständiges *budget tracking*. Nur eine dezidierte Verfolgung der Ausgabenströme erlaubt es abzuschätzen, inwieweit Budgetmittelzuweisungen im Rahmen des CSLP 1 zielorientiert, zielgenau und effizient durchgeführt werden.

Konsolidierung des Systems von zentraler Bedeutung

Eine Konsolidierung des Monitoring-Systems ist notwendig. Mit der Einrichtung des *Observatoire ONAPAD* und dem OEFP (*Observatoire de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*) hat die burkinische Seite Entscheidungen für eine Stärkung des Monitoring-Systems geschaffen. Allerdings bleibt die Funktion, die das ONPAD, unter Federführung des CNCS

(*Conseil National de la Coordination Statistique*), im Rahmen des CSLP 1 und 2 bzw. der kritischen Reflexion seiner Umsetzung übernehmen soll, problematisch. Die institutionellen Zuständigkeiten im Monitoring-Prozess sind nicht hinlänglich abgegrenzt. Darüber hinaus ist unklar, wer für das Monitoring der MDGs institutionell verantwortlich zeichnet. Da die DGEP die Federführung bei der Erstellung des MDGs-Fortschrittsberichtes und des Operationalisierungsplans (PAP) des CSLP 2 übernommen hat, kann dies als Hinweis darauf gewertet werden, dass die Kompetenzgrenzen und –zuständigkeiten zwischen der DGEP auf der einen und dem STC-PDES auf der anderen Seite selbst innerhalb des Wirtschafts- und Entwicklungsministeriums (MED) nach wie vor ungeklärt sind. Die institutionelle Blockade der Umsetzung und des Monitoring der Armutsbekämpfungsstrategie durch konkurrierende Interessenlagen des Finanzministeriums auf der einen und des Wirtschaftsministeriums auf der anderen Seite erhält somit eine weitere Dimension.

Hier deuten sich neue, diesmal intra-ministerielle, Regelungskonflikte zwischen der DGEP und dem STC-PDES im MED an, die nicht zuletzt darauf zurückzuführen sind, dass das STC-PDES den Spagat als Koordinationsinstanz im Rahmen der Umsetzungs- und Monitoring-Verantwortung für die Armutsbekämpfungsstrategie nicht durchhalten kann. Das PAP erwähnt in seiner letzten Fassung zwar, dass das Programm den Operationalisierungsplan des CSLP 2 darstellt, fährt aber mit der Bemerkung fort, dass das Monitoring des PAP gemeinsam mit dem des CSLP 2 umgesetzt werden soll und die institutionelle Monitoring-Struktur des PAP sich an diejenige des CSLP 2 anlehnen soll. Auch wenn in einem weiteren Abschnitt von einer Identität der Monitoring-Strukturen für das PAP und das CSLP 2 die Rede ist, scheinen doch graduell unterschiedliche Bewertungen innerhalb der Regierung hinsichtlich der Funktion des Koordinationsgremiums vorzuliegen, die aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Rahmen der schleppenden Umsetzung des CSLP 1 auch nicht von der Hand zu weisen sind. Zwar hat das STC-PDES eine zentrale Funktion im Hinblick auf die Rückkopplung der Monitoring-Ergebnisse auf die Ebene der politischen Entscheidungsfindung, es hat aber in der Vergangenheit diese Funktion aber realiter nie wahrnehmen können.

MDG-Ziele

Über die bisherigen CSLP-Fortschrittsberichte hinaus hat Burkina Faso im Dezember 2003 einen ersten Fortschrittsbericht des Monitoring der *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMDs) vorgelegt, der den Zeitraum von 1990 - 2003 umfasst. Burkina Faso gehört zu einem der Pilotländer, die in enger Kooperation mit der UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*), einen ersten MDG-Fortschrittsbericht erstellt haben.

Die Indikatoren des *Human Development Index* weisen seit 1990 aus, dass das Land selbst hinter der allgemeinen Entwicklung der übrigen LDCs (*least developed countries*) zurückbleibt. Wenn auch die natürlichen Rahmenbedingungen des Landes hierfür eine der primären Ursachen sind, entheben diese schlechten Ausgangsbedingungen die Regierung nicht, alles im Rahmen der Umsetzung des CSLP 1 Mögliche zu tun, um die Armutssituation zu verändern. In der Zusammenfassung des Fortschrittsberichtes wird selbstkritisch darauf verwiesen, dass dies in den vergangenen vier Jahren der Umsetzung des CSLP 1 nicht in hinreichendem Maße geschehen ist, und der Bericht fordert entschiedeneren Maßnahmen seitens der Regierung zur Armutsminderung ein. Eine Reihe von Richtungsentscheidungen sind bereits umgesetzt, es hat sich aber gezeigt, dass sich die eingeleiteten Reformschritte nicht in einer Armutsminderung niedergeschlagen haben. Die Armutsindizes der letzten Haushaltserhebung sind beunruhigend, womit auch das Erreichen der MDGs weitgehend in Frage gestellt ist. Von insgesamt 12 MDGs werden 2 als möglich, 6 als wahrscheinlich und 4 als unwahrscheinlich eingestuft, wobei man gerade hinsichtlich der als *möglich* klassifizierten Ziele zusätzliche Abstriche machen muss (z.B. hinsichtlich der Armutsminderung um 50% bis 2015) Würde man z.B. die gegenwärtige Tendenz in der Armutsentwicklung des Landes fortschreiben, zumal wirtschaftliche Wachstumsraten zwischen 8-10% - für eine sichtbare Armutsminderung bis 2015 unerlässlich - angesichts der realen Ausgangsbedingungen des Landes illusorisch sind, wäre mit einer Armutsinzidenz in Höhe von 49% im Jahre 2015 zu rechnen, die damit 19% über den nationalen Zielvorgaben und 25,8 Punkte über den Zielvorgaben der MDGs für 2015 liegen würde. Die Millenniumsziele bleiben für Burkina in weiten Bereichen unrealistische Stellgrößen.

4. Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring

Die Geber haben das Problem des Monitoring des CSLP 1 von Beginn an unterschätzt. Erst als während der Umsetzung des CSLP 1 Zweifel an Zielgenauigkeit der Maßnahmen, an der ausschließlichen Ausrichtung auf Input- und Outputindikatoren aufkam, widmeten die Geber diesem Punkt mehr Aufmerksamkeit.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Gebergemeinschaft vertritt eine weitgehend abgestimmte Politik der Unterstützung des CSLP 1-Prozesses wie auch hinsichtlich der Kommentierung des CSLP 2, die Positionen hinsichtlich des Monitoring weisen jedoch unterschiedliche Nuancen auf. Diese Nuancen lassen sich nicht

eindeutig anhand der formalen Trennung auf Geberseite in a) die Mitgliedsländer der EU, b) die Ländergruppe, die Budgethilfe leistet (EU wie auch einzelne bilaterale Geber) - die sogenannte SBC-CSLP (*Soutien Budgétaire Conjoint au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*) Gruppe -, zu der die Bundesrepublik Deutschland z.B. nicht zählt, und c) die sogenannte *groupe élargi*, die alle multi- und bilateralen Geber umfasst, nachzeichnen.

Zwischen den einzelnen Gruppen bestehen regelmäßige Informationskanäle und ein Abgleich unterschiedlicher Einschätzungen, es hat sich aber gezeigt, dass die SBC-CSLP sich im Laufe der Umsetzung des CSLP 1 zum wichtigsten Gremium der Diskussion und Entscheidungsfindung untereinander wie auch zwischen den Gebern und der burkinischen Regierung entwickelt hat. Die Mitsprache in diesem Koordinationsgremium ist allerdings an die Vergabe von Budgethilfemitteln gekoppelt. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bisher aus vielerlei und durchaus nachvollziehbaren Gründen eher für den Übergang von Projekt- zum Programmansatz entschieden. Sie ist damit aber auch ihres direkten Einflusses auf die Diskussion und Entscheidungsfindung in diesem Gremium beraubt und vom direkten Dialog der SBC-Gruppe mit der burkinischen Regierung ausgeschlossen. Aus diesem Grund verstärken sich Hinweise, dass auch die Bundesrepublik gewillt ist, zumindest einen symbolischen Budgethilfebeitrag zu leisten, zumal sich auch Frankreich, wie die Weltbank und die AfDB entschlossen haben, der SBC-CSLP beizutreten. Die Geber eint die Überzeugung, dass sowohl die Umsetzung des CSLP 1 wie der Monitoring-Prozess stark verbesserungsbedürftig sind, die Nuancen zwischen den verschiedenen Geberpositionen beziehen sich vor allem auf Art und Umfang der Unterstützung dieses Prozesses.

Alle bi- wie multilateralen Geber haben im Rahmen der Unterstützung des PRGB (*Programme de Renforcement de Gestion Budgetaire*) ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen beschlossen, das diese als eine der prioritären Felder der *bonne gouvernance*-Komponente betrachten. Der deutsche Beitrag hierzu zeichnet sich im Vergleich zu den meisten anderen bi- wie multilateralen Gebern durch eine ständige Präsenz eines deutschen Beraters vor Ort aus, der mittlerweile beratend in den beiden Kernministerien Wirtschaft und Entwicklung wie Finanzen und Budget tätig ist.

Die wesentlichen Akteure

Die wichtigsten Beiträge im Rahmen der Monitoring-Diskussion in Burkina Faso leisten:

- Die **Weltbank**, hat sich vor allem methodischen Fragen gewidmet und Wert auf die Unterscheidung von Armutsindikatoren und Prozessindikatoren Wert gelegt. Darüber hinaus hat sich die Weltbank besonders zahlreichen Maßnahmen der Aus- und Fortbildung zum Verständnis der Rolle und Funktion eines Monitoring-Systems verschrieben. In kritischer Selbsteinschätzung bezeichnet die Weltbank-Vertretung vor Ort alle bisherigen Maßnahmen im Bereich der Aus- und Fortbildung im Monitoring-Bereich als vollkommenen Fehlschlag. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen sei nicht gesichert. Unlängst hat sich die Weltbank nunmehr entschlossen, sich alleinig der Stärkung der institutionellen Kapazitäten im Rahmen der Datenerfassung und Analyse mit-

tels einer Kreditvergabe zu widmen. In 2003 ist eine Initiative gestartet worden, die auf die Stärkung der institutionellen Kapazitäten im Statistikbereich abhebt. Diesem Zweck soll ein im Februar 2004 unterzeichneter 11 Mio. USD-Kredits dienen, der auf einer Bedarfsanalyse basiert, die zusammen mit PNUD erstellt worden ist. Das Kreditvolumen soll insgesamt bis zu 26 Mio. USD umfassen, an dem sich andere Geber beteiligen sollen. Im Rahmen des Monitorings hat sich die Weltbank bisher auf die Finanzierung der Haushaltserhebungen 2003 und auf methodische und instrumentelle Fragen des Monitorings beschränkt. Die Weltbank hat sich zunehmend aus dem für die als ‚künstlich aufgesetzten‘ Diskussionsprozess um die Indikatoren für ein funktionierendes Monitoring-System zurückgezogen. Angesichts des offensichtlichen Scheiterns der Bemühungen seitens der Weltbank im Bereich der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, ist man zu dem Schluss gekommen, dass einer Priorisierung von armutsmindernden Maßnahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Vorzug vor der weiteren Diskussion des Monitoring-Instrumentariums gegeben werden sollte. Dies bedeutet keineswegs, dass die Weltbank dem Monitoring kein Augenmerk widmet, diese sieht jedoch die Gefahr, dass die intensive Debatte um die Auswahl der Kernindikatoren in Burkina Faso lediglich das Ziel verfolgt, von der Tatsache der fehlenden Umsetzung und Konkretisierung des CSLP 1 abzulenken;

- **UNDP** hat sich von Anfang an gerade dem Aufbau eines *Observatoires* zum Armutsmonitoring verschrieben. Im Rahmen des von UNDP geförderten Programms PRGE ist eine legere Parallelstruktur als quasi autonome Arbeitseinheit innerhalb des nationalen Statistikinstituts INSD geschaffen worden. Dieses Observatoire (ONAPAD) ist derzeit überwiegend aus programmgebundenen Mitteln von UNDP gespeist. Ob mit Beendigung des laufenden Programms die institutionelle Nachhaltigkeit des *Observatoire* gesichert werden kann, ist derzeit nicht abzusehen, müsste aber zweifellos zu einer Kondition für ein weiteres Engagement auch anderer Geber im Rahmen der Unterstützung des Monitoringprozesses gemacht werden;
- **Deutschland** unterscheidet sich in gewisser Weise von den anderen Gebern dadurch, dass bereits über mehrere Förderungsphasen ein Berater in den zentralen Ministerien Wirtschaft und Finanzen platziert ist. Der deutsche Beitrag diente in den vergangenen Jahren vor allem der Stärkung der institutionellen Kapazitäten im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Entwicklung neuer Instrumentarien von volkswirtschaftlichen Simulationsmodellen wie der Stärkung der Umsetzungskapazitäten in den mittlerweile getrennten Kernministerien. Im Rahmen des Monitorings des CSLP 1 sind hier u.a. erste Schritte für die Erstellung einer Armutskartografie als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung, die Unterstützung des ergebnisorientierten Budgetmanagements und der fachlichen Unterstützung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung (*CDMT- Cadre des Dépenses à Moyen Terme*) zu nennen. Einschränkend ist zu bemerken, dass die Förderung der Armutskartografie mehr oder weniger auf Eis gelegt worden ist, da keine Vereinbarung hinsichtlich der institutionellen Verankerung wie auch hinsichtlich der erforderlichen Datenbasis

getroffen werden konnte. Im besonderen Maße kümmert sich das Beratungsprojekt in den vergangenen Monaten um die Einführung des PAMS (*Poverty Analysis Macroeconomic Simulator*), eines makroökonomischen Simulationsinstrumentariums, das von der Weltbank entwickelt und für dessen Anwendung auf Länderebene Burkina Faso als Pilotland ausgewählt wurde. Da die Weltbank vor Ort diesen Prozess der Einführung des Instrumentariums und die nachhaltige Begleitung durch Beratung nicht gewährleisten kann, ist eine neue Kooperationsform mit dem deutschen Beratungsvorhaben im Wirtschafts- und im Finanzministerium gewählt worden, um diesen Prozess zu begleiten und nachhaltig zu sichern. Mit dem PAMS-Instrumentarium ist eine Politikfolgenabschätzung unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Richtungsentscheidungen auf die Armutssituation im Lande möglich. PAMS stellt somit ein wichtiges Element im Rahmen der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie dar. Darüber hinaus hat sich das deutsche Beratungsprojekt durch mehrere Berichte im Rahmen der *micro-simulations* auf die Armutswirkungen von Veränderungen der Weltmarktpreise von Baumwolle, auf Migrationsfolgeprobleme sowie die Folgen der Rückwanderung angesichts der Krise in der Côte d'Ivoire hervorgerufen. Das Projekt hat bisher die klaffende Lücke im Rahmen von Armutsanalysen in Burkina Faso zumindest teilweise mindern können und der Politikebene wichtige Entscheidungsgrundlagen vermittelt;

- **Dänemark** ist als vergleichsweise kleiner bilateraler Geber bisher lediglich durch die Beteiligung an der Finanzierung mehrerer Seminare im Rahmen der Diskussion der erforderlichen Indikatoren für die Umsetzung des CSLP 1 aufgetreten und hat sich primär den Fragen der Partizipation im Rahmen der Erstellung des CSLP1 gewidmet. Inhaltliche Inputs zum Monitoring-System hat es von ihrer Seite nicht gegeben, obwohl Dänemark innerhalb der SBC-CSLP für die Verfolgung der Indikatoren wie auch des Monitoring-Systems federführend verantwortlich zeichnet;
- **Kanada** hat auf der Basis einer grundlegenden Analyse der Stärken und Schwächen der Monitoring-Systeme in fünf westafrikanischen Staaten ein regionales Entwicklungsprojekt entworfen, das die Kapazitäten in den entsprechenden Ländern stärken soll. Hierfür ist für einen Förderungszeitraum von vier Jahren ein Mittelansatz von 4 Mio. CAN\$ vorgesehen, ein eher bescheidener Ansatz, um wirklich die äußerst begrenzten Kapazitäten der westafrikanischen Länder in diesem Punkt zu stärken. Kanada ist zweifellos derjenige bilaterale Geber, der sich am stärksten bisher an der Debatte um die Erstellung einer verbindlichen Indikatorenliste engagiert hat. Kanada hat ein enges Kooperationsverhältnis mit dem STC-PDES aufgebaut;
- **Frankreich** hat eine Reihe von Studien zu Indikatoren für ein Monitoring-System durchgeführt. Im wesentlichen aber der SBC-CSLP Gruppe, zu der Frankreich bisher nicht zählte, diesen Aktivitätenbereich überlassen;

- Die **Schweiz** leistet Budgethilfe, die sich im wesentlichen an zwei Achsen ausrichtet: der Unterstützung des CSLP 1 wie der Förderung des PRGB. Im diesem Rahmen orientiert sich die Schweizer Kooperation vor allem auf die Unterstützung der Einbeziehung partizipativer Elemente und setzt dabei vor allem auf die Stärkung der Kapazitäten der Zivilgesellschaft auch und b gerade im Bereich des Monitoring des CSLP 1;
- Die **Niederlande** hat die Federführung bei der Koordination der SBC-CSLP inne und betrachtet die bisherigen offensichtlichen Schwächen des Monitoring als normalen Prozess in der Umsetzung des CSLP 1;
- Die **Europäische Kommission** hält sich hinsichtlich des Monitoring-Systems weitestgehend bedeckt. Die Delegation sieht darin vornehmlich eine nationale Aufgabe und lehnt projektorientierte Ansätze zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten ab. Die Delegation legt ein eindeutiges Schwergewicht auf die Unterstützung des PRGB-Prozesses, da die Stärkung lokaler Kapazitäten in den Bereich Budgetplanung und -kontrolle auch in Burkina Faso Schwerpunktcharakter der Zusammenarbeit darstellt. Burkina hat nach Einschätzung der EU mit der Reform des öffentlichen Dienstes seit 1998 wichtige Schritte hinsichtlich Budgetplanung, -umsetzung und -transparenz unternommen. In der Unterstützung dieses Prozesses sieht die Delegation der EU auch in Zukunft ihren wesentlichen Beitrag. Die Delegation sieht Burkina erst auf dem Weg zum Bewusstsein des Eigentums (*Ownership*) an dem CSLP 1. Hinsichtlich dieses sukzessiven Prozesses der *Aneignung* spielt nach Ansicht der EU-Delegation das Parlament eine herausragende Rolle, das zumindest auch im Rahmen des Monitoring der Umsetzung des CSLP 1 eine zentrale Funktion auszuüben hat, die bisher noch nicht ausreichend wahrgenommen wird.

5. Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber

In ihren bisherigen Bewertungen der Fortschrittsberichte umschreiben Weltbank und IWF vorsichtig und diplomatisch das Fehlen konkreter Informationen hinsichtlich der Umsetzungsfortschritte des CSLP 1 als zentrales Problem.

Gebernachfrage

Vor Ort wird erheblich mehr Druck ausgeübt, sind verlässliche Informationen doch Grundlage für die weitere Zusagen von Budgethilfe. Gerade die Budgethilfegeber sehen sich massiven Druck aus ihren Herkunftsländern gegenüber, lückenlos Nachweis über die Mittelverwendung zu geben. Allgemein wird der Informationswert der vorgelegten Daten als sehr dürftig angesehen. Daten werden immer wieder auf Nachfrage der Geberländer überarbeitet und angepasst. Eine verlässliche Datenbasis existiert nicht und der Berichterstattungspflicht wird nur ungenügend Folge geleistet. Auf Seiten der Geber wird ziemlich offen ausgesprochen, dass der politische Wille fehlt, die Daten zugänglich zu machen. Umsetzungsfort

schritte des CSLP 1 sind aufgrund der gegenwärtigen Datenlage kaum verlässlich nachzuzeichnen.

Es werden zwar erhebliche Anstrengungen seitens der Regierung unternommen, um Input- und Outputdaten zu liefern (besonders in den prioritären Bereichen Erziehung und Gesundheit), es besteht aber bisher keine Verknüpfung von CSLP1-Monitoring, dem Monitoring der Sektorprogramme und der Monitoring der Budgethilfe seitens der Geber, da diese weder zeitgleich erfolgen und zudem auf jeweils anderen Indikatoren basieren. Die Schätzungen der mittelfristigen Finanzplanung CDMT hinsichtlich von Einnahmen und Ausgaben basieren überwiegend auf Ausgangsdaten mit unrealistischen Wachstumsraten, was demotivierend gerade auf diejenigen Ministerien wirken muss, die Programmbudgets mit einer engen Kopplung an Zielerreichungsindikatoren vorbereiten, da sie generell im Laufe des Jahres gezwungen sind, erhebliche Ausgabenkürzungen vorzunehmen. Die Budgetallokation zwischen den Sektorministerien reflektiert nur ungenügend die politischen Prioritäten des CSLP 1 und basiert nach wie vor vornehmlich auf den Schätzungen des Vorjahres und die Budgetmittelzuweisungen sind zudem nicht nach Provinz und Region disaggregiert.

Nach wie vor gibt es auch auf Geberseite eine zu starke Orientierung auf quantitative Ziele und Indikatoren und zu wenig Gewicht auf Prozessindikatoren.

6. Einschätzung des Monitoring Systems in Burkina Faso

Fehlende Ownership als Kernproblem

Man kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht von einem kohärenten Monitoring-System in Burkina Faso sprechen. Im Gegenteil: Monitoring und Evaluierungsinstrumente werden als Teil der Auflagenpolitik seitens der Geber empfunden, nicht als begleitendes politisches Planungsinstrumentarium, das über schnelle Rückkopplungsschleifen eine flexible Anpassung von Aktivitäten an veränderte Rahmenbedingungen und Ausgangssituationen erlaubt. Das Monitoring des CSLP 1 hat nicht funktioniert, die erforderlichen Daten wurden nicht in der Form, wie sie benötigt und nachgefragt werden, generiert, da kein Bezugsrahmen für die Indikatoren festgelegt ist und man sich von Beginn an wesentlich auf Inputindikatoren beschränkt hat. Das Strategiepapier ist nicht von allen Sektorministerien als Referenzrahmen der Politikorientierung verstanden und akzeptiert worden. Jedes Ministerium verfolgt sein eigenes Monitoring-System, eine Verknüpfung mit dem Monitoring des CSLP 1 findet nicht statt. Es gibt erhebliche, vor allem personelle, Engpässe und Kapazitätsprobleme in der Datenerhebung und ihrer Validation, der Datenmangel an sich ist nicht das Problem, sondern der politische Wille, diese auch verfügbar zu machen und in ein kohärentes System einzuspeisen.

Es lässt sich zudem auf burkinischer Seite ein grundlegendes Missverständnis hinsichtlich der Begrifflichkeit „suivi“ und „evaluation“ konstatie-

ren. Der Monitoring-Prozess wird als lästige, geberintendierte Maßnahme empfunden und nur als Nebensächlichkeitsbehandlung. Fortschrittsberichte bilden die Realität des Umsetzungsprozesses nicht ab. Monitoring verliert zunehmend die intendierte Funktion (Sanktionsmittel vs. Entscheidungshilfe).

Die inter-ministerielle Konkurrenz zwischen MED und MFB hat nicht allein die Umsetzung des CSLP 1 behindert, sondern auch die Entwicklung eines angepassten Monitoring-Systems. Diese interne bürokratische Blockade verhindert gegenwärtig auch die Umsetzung der neuen institutionellen Struktur, die schon zu Beginn des Jahres 2003 in Form gegossen worden ist und im Oktober 2003 per Dekret bestätigt wurde, dessen Durchführungsbestimmungen aber nach wie vor der Unterschrift des MED-Ministers harren.

Zumindest hat man sich im CSLP 2 auf eine Liste von Indikatoren für das Monitoring-System geeinigt, das Prozessmonitoring spielt aber nach wie vor keine Rolle. Der Fortschritt hinsichtlich der Kernindikatoren wird allerdings durch das Aktionsprogramm PAP teils wieder zur Disposition gestellt. Zwar ist das Aktionsprogramm als erster Versuch, das CSLP 2 zu operationalisieren, ein Schritt in die richtige Richtung. Im Gegensatz zum heftig kritisierten ersten Entwurf des CSLP 2 ist das PAP jedoch in der Abgeschlossenheit der Planungsabteilung des MED entstanden und mit den wichtigsten gesellschaftlichen Akteuren, darunter auch den Sektorministerien, nicht abgestimmt. Das PAP hat zudem keine Vorkehrungen getroffen, die Partizipation gesellschaftlicher Akteure im Prozess des Monitoring zu sichern.

Die geplante institutionelle Struktur des Monitoring-Systems für CSLP 2 weist zwar einige Unterschiede im Vergleich zur Struktur des CSLP 1 auf, unter anderem durch die höhere politische Aufhängung und die Schaffung eines Nationalen Rates für Armutsbekämpfung. Aber diese Struktur ist nach wie vor nicht operational und die Einbeziehung der regionalen Ebene in das Monitoring ist nach wie vor ungeklärt. Zudem scheint eine Dezentralisierung des Monitorings angesichts der schwachen institutionellen Kapazitäten des Landes ein fragwürdiges Unterfangen, da weder die personellen wie technischen Kapazitäten ausreichen, um das nationale Monitoring zu gewährleisten.

Im Vergleich zu CSLP 1 weist das neue Organigramm insofern qualitative Veränderungen auf, als in den Sektor- und Themengruppen nicht mehr wie bisher zivilgesellschaftliche Vertreter und Vertreter der Geber präsent sind, sondern einzig Vertreter der verschiedenen Sektorministerien. Bis auf die Themen- und Sektorgruppe Landwirtschaft, in der zumindest 5 Vertreter der Bauernassoziationen vertreten sein sollen, sind die Geber, der Privatsektor und die Zivilgesellschaft in ein Dialogforum verbannt. Dieses wird lediglich konsultiert und kann Kommentare zu den Aktivitäten und Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung der Strategie liefern. Eine direkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft wie des Privatsektors in das Monitoring-System ist nicht vorgesehen. Kritisch zu vermerken ist allerdings, dass die mehr partizipativ ausgelegten Themengruppen im Rahmen des CSLP 1 nie wirklich arbeitsfähig waren, was auch auf die fehlen-

de Initiative und die fehlende technische Kompetenz der zivilgesellschaftlichen Organisationen zurückgeführt werden kann.

Die Rolle des *Observatoire* ONAPAD im Zusammenspiel mit dem Statistikinstitut INSD und dem Koordinationsrat STC-PDES bleibt ungeklärt. Zwar haben sich neue Netzwerke zwischen den Statistikabteilungen der Sektorministerien und ONAPAD auf der einen Seite und ONAPAD und der Universität von Ouagadougou herausgebildet, aber es ist nicht zu leugnen, dass zwischen ONAPAD und dem STC-PDES eine gewisse Dopplung der Aufgaben hinsichtlich des Monitoring besteht. Im Rahmen der Konstituierung des *Observatoire* ist es versäumt worden, ONAPAD zum Instrument der Beobachtung und des Monitoring durch die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Kräfte, aber auch der dezentrierten Ebenen, der DREP, zu machen, um den schnellen Informationsfluss zwischen der Umsetzung des CSLP 1 auf der kommunalen Ebene, der Ebene der Regionen (Meso) und der Politikformulierungsebene (Makro) zu gestalten. Die ungeklärte diffuse Rolle des ONAPAD macht das *Observatoire* einseitig abhängig von Geberzuwendungen. Gleichzeitig erlaubt die – wenn auch lose – Anbindung des ONAPAD an das INSD den direkten Regelungszugriff seitens des federführenden Ministeriums, des Wirtschafts- und Entwicklungsministeriums. ONAPAD versucht den eigenen Handlungsspielraum dadurch zu erweitern, in dem es sich an die Spitze der *Regionalisierung des Monitoring* gestellt hat und dabei ist, erste organisatorische Ableger in den Provinzen aufzubauen. Eine Steuerung der Regionalstruktur des *Observatoire* ist angesichts der dünnen Personaldecke des ONAPAD von vier technischen Mitarbeitern nicht zu leisten.

Auch in dem Setup der neuen institutionellen Struktur bleiben Rollen, Funktionen und Zuständigkeiten innerhalb des Monitoring-Prozesses unklar. Allein die stärkere Bindung der Regelungsfunktionen an die einzelnen Sektorminister garantiert keine bessere Koordination der Aufgaben. Die fehlende Eigentümerschaft (*Ownership*) am CSLP 1 ist das eigentliche Kernproblem des mangelnden Monitoring und dies schließt nicht allein die staatliche Ebene sondern auch und gerade die zivilgesellschaftlichen Kräfte ein. Dieses Kernproblem wird akzentuiert durch die personellen Engpässe wie mangelnde technische Ausstattung und das Fehlen eines adäquaten Budgets für das Monitoring des CSLP 1. Die Aufgabenvielfalt für die verschiedenen DEPs (*Directions des Etudes et de la Planification*) ist mit dem CSLP 1 gewachsen, während die Budgets und die Personalausstattung nicht entsprechend angepasst worden sind. Es gibt zwischen den einzelnen DEPs darüber hinaus keinerlei Bestrebungen, das Monitoring auf der Ebene der Sektorministerien zu systematisieren und zu verknüpfen und die Umsetzung des Monitoring zu standardisieren. Die einzelnen Ministerien hüten ihre Datensätze wie Heiligtümer, eine Verwirrung hinsichtlich verbindlicher Daten ist die Folge.

Kein objektives
Monitoring möglich

Die neue Struktur unterscheidet nicht zwischen der Zuständigkeit für die Umsetzung der Strategie und der Ebene des Monitoring der Umsetzung. Diese Vermischung von Rollen, Funktionen und Zuständigkeiten gerade hinsichtlich der Aufgabe der Politikformulierung wie der Umsetzung der

Verlaufskontrolle bedingt, dass ein objektives Monitoring der Umsetzung durch das Orientierungskomitee oder gar den Koordinationsrat STC-PDES nicht gewährleistet ist.

Fehlende Verknüpfung mit anderen Instrumenten

Das Monitoring des CSLP 1 ist nicht eng mit dem CDMT – der mittelfristigen Finanzplanung –, dem öffentlichen Investitionsprogramm (PIP), den PER (Public Expenditure Review) verknüpft. Die PER, die zwischen 1999 und 2002 in 4 Sektoren durchgeführt rückblickend aber eher episodisch durchgeführt wurden und die betreffenden Ministerien nicht umfassend in den Prozess einbezog, konnten sich nicht zu einem Managementinstrument der Ausgabenpolitik entwickeln. Alle diesen Instrumenten, einschließlich des ergebnisorientierten Ausgabenmanagements, ist gemeinsam, dass sie nicht in das System des bestehenden Budgetmanagements integriert wurden. Auch zahlreiche Aus- und Fortbildungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass *Ownership* auf nationaler Ebene fehlt und daher diese Instrumente als extern aufgepfropfte Fremdkörper empfunden werden. Die Geber haben zweifellos den Fehler gemacht, zu sehr auf klassische makroökonomische und fiskalische Managementthemen zu fokussieren (vor allem aufgrund der stark angestiegenen Budgethilfe) und dabei den gesamten Bereich der Umsetzungsplanung wie des Monitoring der Umsetzung und der Wirkungsanalyse zu vernachlässigen.

Stärkung von Rechnungshof und Parlament

Im Rahmen der weiteren Umsetzung des CSLP 2 wird es darauf ankommen, eine an Performancekriterien ausgerichtete, systematische Berichterstattung zu etablieren, die Kontrolle durch den Rechnungshof zu stärken und das Parlament in die Lage zu versetzen, seiner Kontrollfunktion im Rahmen des Monitoring der Armutsstrategie auch wirklich gerecht zu werden.

7. Schlussfolgerungen für den Ländervergleich

Neuland

Monitoring der Armutbekämpfungsstrategie ist für Burkina Faso ein völlig neues Feld, dabei besteht kein wirkliches Verständnis darüber, was die Funktion eines Monitoring-Systems ist und welche Aufgaben es übernehmen soll.

Prozessorientiert und strategisch

Monitoring wird als externe Kontrolle verstanden, insofern ist der Aufbau eines kohärenten Systems keine wirkliche Zielgröße im Rahmen des CSLP 1, sondern leidige Pflicht gegenüber den Gebern, um den Mittelzufluss zu sichern. Wenn man die Monitoring-Diskussion, besonders die intensive Debatte um die auszuwählenden Indikatoren, in Burkina betrachtet, fällt auf, dass Monitoring bestenfalls als technisches Problem der Datenerhebung und Analyse betrachtet wird und nicht als politischer Lernprozess.

missing middle

Das ‚missing middle‘ bleibt eines der zentralen Problem des Monitoring in Burkina Faso.

Qualitative Instrumente haben bisher kaum eine Rolle gespielt. Obwohl die Partizipation im Rahmen der Indikatorendiskussion sehr breit angelegt war und im Vergleich zum CSLP 1 eine wirkliche Beteiligung der Zivilgesellschaft stattgefunden hat (wenn man auch erhebliche Zweifel an der Repräsentativität äußern muss), kann von einer institutionalisierten Partizipation im Rahmen des Monitoring-Prozesses nicht die Rede sein. *Who counts reality and whose reality counts?* bleibt ein ungelöstes Problem im Monitoring-Prozess, der vornehmlich auf die Erhebung quantitativer Daten abhebt. Auch die Einrichtung des *Observatoire ONAPAD* hat keine wirkliche Veränderung im Hinblick auf ein partizipativ ausgelegtes Monitoring gebracht, da ONAPAD weiterhin Teil der administrativen Struktur ist und keine Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Kräfte in die Verlaufskontrolle und Wirkungsbeobachtung vorsieht. Das partizipative Element bleibt auf die Mitwirkung im Dialogforum des CNLP beschränkt.

Parlament bisher nicht präsent

Das Parlament – insbesondere der Haushaltsausschuss – spielt nach wie vor eine geringe Rolle im Rahmen des Monitoring. Öffentlicher Druck auch von Seiten der Medien fehlt.

Eine enge Verknüpfung zwischen CDMT, ergebnisorientiertem Budgetmanagement und dem Monitoring des CSLP 1 ist nicht existent, obwohl die Einbeziehung des SP-PPF in zwei Sektor- bzw. Themen- gruppen in Zukunft eine enge Verzahnung ermöglichen könnte.

keine wirkliche Nachfrage

Zudem stellt sich das Problem der Nachfrage: die Geber sind an detaillierten Informationen interessiert, zumal die Budgethilfegeber unter massiven Druck stehen, Auskunft über die Mittelverwendung zu geben und auch die Regierung steht unter Druck, diese Daten zu liefern, um den stetigen Mittelzufluss zu garantieren. Es besteht auf burkinischer Seite aber keine wirkliche Nachfrage nach Ergebnissen des Monitorings im Sinne der Einbeziehung in den politischen Planungsprozess und der Möglichkeit der schnellen Anpassung von Richtungsentscheidungen an sich verändernde Rahmenbedingungen. Auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen fragen diese Informationen im Sinne einer Rechenschaftspflicht des Staates nicht genügend ab, da es bisher auf nationaler Ebene nicht gelungen ist, eine zwischen den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren abgestimmte Position geltend zu machen. Nach wie vor überwiegt das Konkurrenzdenken, das verhindert, im Rahmen der Umsetzung des CSLP 1 eine gesellschaftliche Gegenmacht i.S. einer *watchdog Funktion* herauszubilden. Die nationale Regierung in Burkina Faso ist dagegen gefordert, die Armutsbekämpfungsstrategie zum verbindlichen Referenzrahmen für die gesamte nationale Entwicklungspolitik zu machen und nicht nur für die vermeintlich nutznießenden Ministerien.

Die Grundlagen für ein effizientes und effektives Monitoring-System müssen geschaffen werden, indem dieses als wichtiges Instrumentarium der politischen Entscheidungsfindung auf der Entscheidungsebene anerkannt und hierüber *Ownership* geschaffen wird. Die Gebergemeinschaft ist dagegen gefordert, geeignete Maßnahmen der Unterstützung des PRS-Monitoring zu entwerfen, die nicht allein ihren

kurzfristigen Informationsbedürfnissen im Rahmen der Budgethilfe genügen, sondern sich positiv in gemeinsame Bemühungen aller an dem Umsetzungsprozess Beteiligten integrieren.

ANHANG

Indikatorenliste CSLP 1

indicateurs de suivi du CSLP pour 2001-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gestion budgétaire						
1. Taux d'exécution des budgets des ministères sociaux et analyse des réalisations par rapport aux objectifs fixés par les ministères *						
2. Part du budget revenant effectivement aux structures les plus déconcentrées- Enquête annuelle auprès des services déconcentrés sur la situation d'exécution du budget alloué	Enquêtes					
3. Sondages d'opinion semestriels : auprès des utilisateurs des services publics (Santé/Education) ; auprès des opérateurs économiques sur les marchés de l'Etat (procédures de passations, délais de règlements)	Enquêtes					
4. Ecart entre les prix unitaires d'un certain nombre de produits obtenus par les marchés publics et ceux obtenus par le secteur privé	Enquêtes					
Santé						
1. Taux de couverture vaccinale (en %)						
BCG	52	60	70	80	83	85
DTCP3	31	42	50	60	65	70
Rougeole	38	53	55	60	65	70
Fièvre jaune	33	50	55	60	65	70
2. Nnombre de nouveaux contacts par personne et par an dans les structures de premier niveau (CSPS, CMA)	0,21	0,23	0,24	0,25	0,26	0,27
CSPS remplissant les normes en matière de personnel			60	65	80	90
3. Taux de rupture des MEG (en % à la CAMEG pour le panier des 45 éléments prioritaires)	4,44	2,13	<10	<10	<10	<10
4. Coûts des actes médicaux (structures de premier niveau)	Enquêtes					
Education						
1. Taux brut de scolarisation des filles	33,4	33,6			44,08	
2. Taux brut de scolarisation dans les zones rurales les plus défavorisées				16		
3. Taux d'inscription en première année (CP1)						
Filles *	27,6	30,2				
Zones rurales *	40,4	41,8				
20 provinces les plus pauvres	34	36,1				48
4. Taux d'alphabétisation *	26,4				31,11	
Femmes *						
Proportion des femmes alphabétisées dans les 20 provinces les plus pauvres *						
5. Coût moyen de scolarité d'un enfant dans le primaire	Enquêtes					

* : les objectifs pour ces indicateurs sont en cours d'estimation

Indikatorenliste CSLP 2

Liste des 23 indicateurs couvrant les différentes dimensions de la pauvreté humaine

Dimension	Libellés des indicateurs	Niveau de désagrégation	Résultats 2002	Niveau attendu 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Objectif 2006
Revenus	Incidence de l'autosuffisance céréalière des ménages agricoles	Région, Province					
	Production céréalière / tête des ménages agricoles	Région, Province					
Education	Taux brut de scolarisation	Région, Province, Sexe, Niveau de scolarisation					
	Taux brut d'admission au CP1	"					
	Taux d'achèvement au primaire	"					
	Taux d'alphabétisation des adultes	"					
Santé	Taux de couverture vaccinale par antigène	Région, District sanitaire					
	Taux d'accouchements assistés	"					
	Taux de mortalité infanto-juvénile	"					
Nutrition	Taux de faible poids à la naissance des nouveau-nés	"					
	Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans	"					
Eau et assainissement	Taux de couverture en Eau potable	Région, Province					
	Pourcentage des ménages ayant accès à des latrines fonctionnelles	Région, Province					
Emploi / travail	Taux de chômage						
	Pourcentage d'occupés exerçant un travail à la journée ou à la tâche – emploi précaire						
Cadre de vie	Taux d'électrification	Région, Province					
	Pourcentage des ménages utilisant un foyer amélioré	Région, Province					
	Pourcentage des ménages selon la nature des matériaux du toit et du plancher	Région, Province					
Accès aux actifs productifs	Pourcentage de ménages pratiquant la culture attelée	Région, Province					
	Taux d'équipement agricole des ménages	Région, Province					
	Taux d'accès au crédit	Région, Province, Sexe					
Accès aux marchés	Temps d'accès (en minutes) aux infrastructures de marché les plus proches (Production alimentaire, transport public)	Région, Province					
Paix et inclusion sociale	Taux de participation selon le genre	Région, Province					

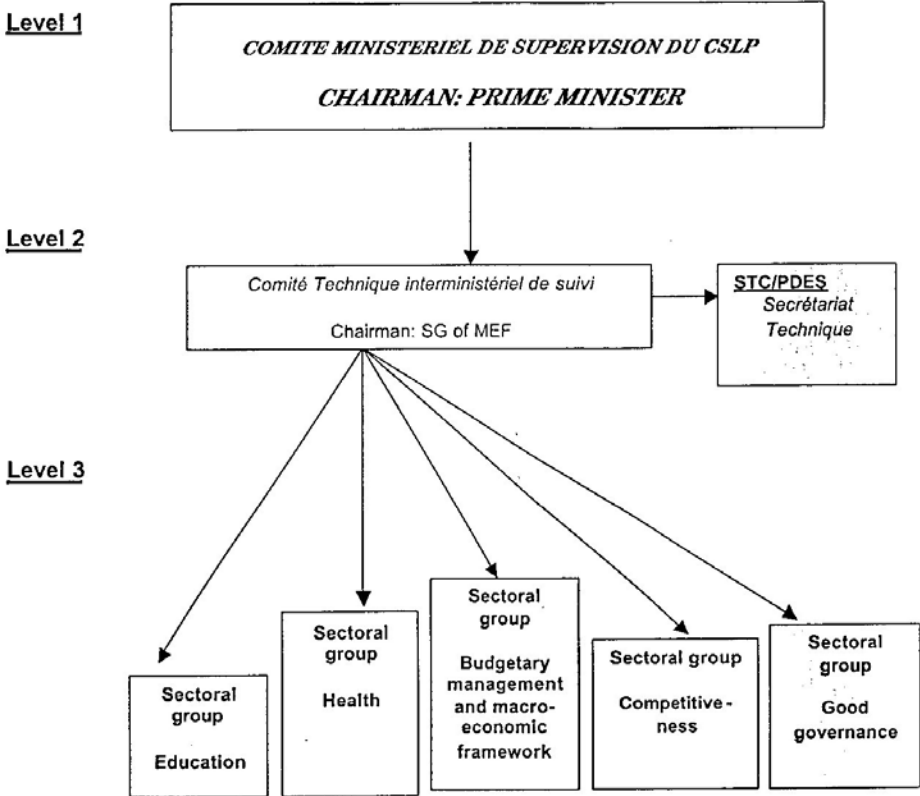
Liste des 5 indicateurs performances sectorielles

Secteur	Libellés des indicateurs	Niveau de désagrégation	Résultats 2002	Niveau attendu 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Objectif 2006
Macroéconomie et budget	Taux de croissance du PIB réel	--					
	Taux d'inflation annuel moyen	--					
	Solde budgétaire de base en pourcentage du PIB	--					
Secteur privé et compétitivité	Contribution des exportations au Produit Intérieur Brut	--					
Bonne gouvernance	Part des dépenses des collectivités locales par rapport aux dépenses de l'Etat	--					

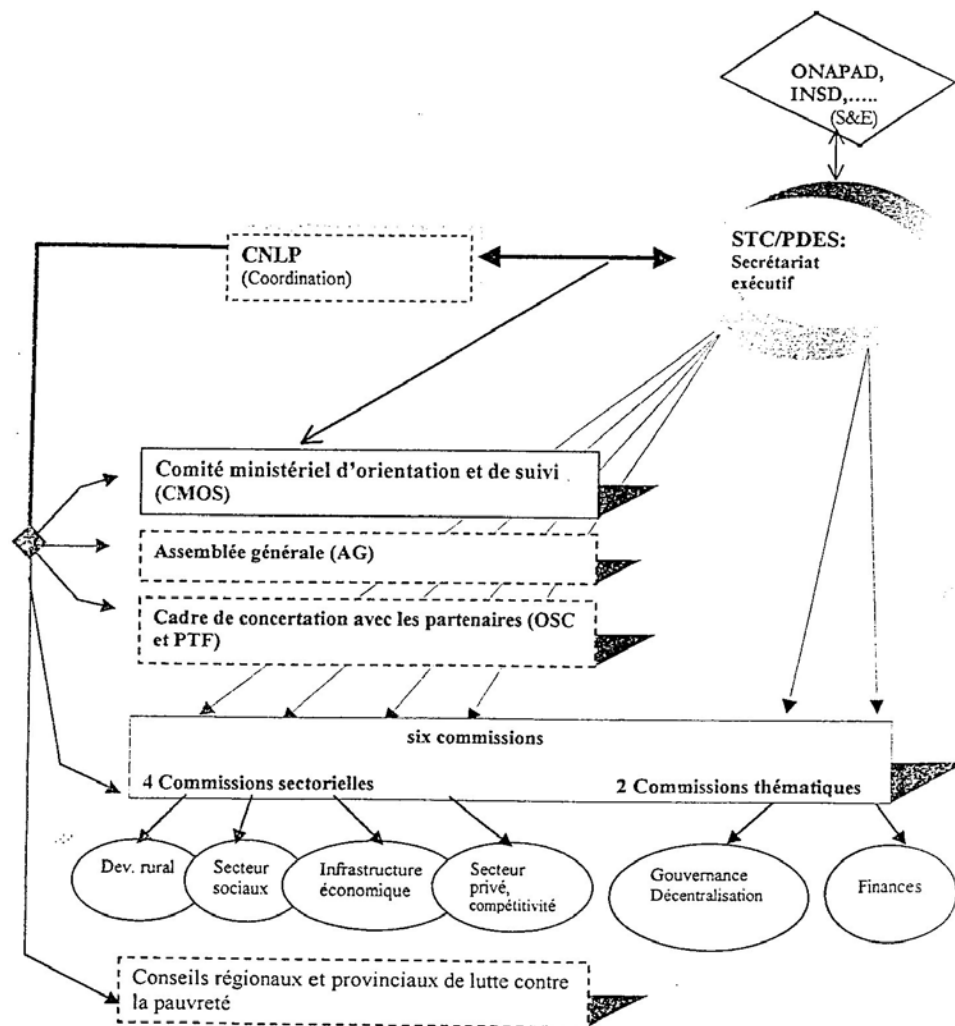
Liste des 19 indicateurs issus de la démarche sectorielle et ne couvrant pas les dix dimensions de la pauvreté humaine

Secteur	Libellés des indicateurs	Niveau de désagrégation	Résultats 2002	Niveau attendu 2003	Objectif 2004	Objectif 2005	Objectif 2006
Santé, nutrition et démographie	Pourcentage de CSPS conformes aux normes en matière de personnel	Région, District sanitaire					
	Rupture en Médicaments essentiels et génériques	Région, District sanitaire					
	Proportion de personnes atteintes du Sida sous ARV	Région, District sanitaire					
Emploi et formation professionnelle	Nombre d'emplois créés à partir de projets financés par les fonds d'appui	Région, Province					
	Nombres de bénéficiaires des formations professionnelles et de l'apprentissage y compris l'enseignement technique	Région, Province					
Agriculture, élevage et pêche	Taux de couverture céréalière apparent	Région, Province					
	Taux d'accroissement de la production agricole	"					
	Taux de couverture vaccinale contre la maladie de Newcastle,	"					
	Le taux de couverture contre la péri-pneumonie contagieuse bovine	"					
Environnement, eau potable, assainissement et énergie	Taux de Desserte par point d'eau en milieu rural	"					
	Stock disponible des ressources forestières	"					
Secteur privé et compétitivité de l'économie	Taux Effectif marginal d'imposition (TEMI)	--					
	Taux de ponction fiscale	--					
	Indice de la production industrielle (IPI)	--					
Macroéconomie, budget, condition de vie et DHD	Arriérés de paiements intérieurs et extérieurs	--					
Bonne gouvernance (économique, démocratique et locale).	Ratio des dépenses auditées par le contrôle administratif a posteriori	--					
	Taux d'exécution des budgets des ministères prioritaires	--					
	Ratio de participation des femmes au parlement et dans les instances délibérantes	--					
	Augmentation du nombre de décisions motivées	--					

Grafik 1



Grafik 2



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