



**Herausgeber:**

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Abteilung Staat und Demokratie  
Überregionales Sektorvorhaben Armutsbekämpfung  
[QVA@gtz.de](mailto: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](mailto: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

.. Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la  
ekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons...  
onte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Com  
Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Redu  
Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut b  
- Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar  
ektivern... 战胜贫困 - 穷则思变... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
مكافحة الفقر ... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté  
pobreza - Cambiar el horizonte... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... Armut bekämpfen - Perspektiven verändern... Reducing Poverty  
les horizons... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfe  
zons... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Armut bekämpfen ... Armut bekämpfen ... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte...  
idern... Perspektiven verändern... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Com  
.. Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
r el... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
uv... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
ek... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
مكافحة الفقر ... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
ob... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
les... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
zon... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
idern... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
.. Arm... 战胜贫困 - 穷则思变 ... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... ert... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
r el horiz... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer  
uvreté... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
- Shifting Horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
ektivern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
مكافحة الفقر ... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
zons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Combattir la pobreza - Cambiar el horizonte... مكافحة الفقر - تغيير الأفق ... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷  
idern... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Com  
.. Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷则思变... Arm... Reducing Poverty - Shifting Horizons... Combattre la pauvreté - Changer les horizons... 战胜贫困 - 穷

# Landesweites Monitoring von Strategien nachhaltiger Armutsbekämpfung / PRSPs

BAND 2: LÄNDERSTUDIE NICARAGUA



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

# Inhalt

1.	Genesis und Charakteristika der Armutsbekämpfungsstrategie von Nicaragua	1
1.1	Armutsbekämpfungsstrategie und Nationaler Entwicklungsplan	1
1.2	Die Finanzierung der Armutsbekämpfungsstrategie	2
2.	Armutsmonitoring in Nicaragua	4
3.	Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik	5
3.1	Monitoringinstrumente	5
3.2	Institutionelle Zuständigkeiten	12
4.	Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring	15
5.	Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber	18
5.1	Erwartungen der Geber	18
5.2	Aussagekraft zu den Inputs (armutsrelevante Ausgaben)	18
5.3	Aussagekraft zu Reformprozessen	20
5.4	Aussagekraft zu den Wirkungen (Armutssreduzierung)	21
5.5	Nutzung von Monitoringinformationen für den Geberdialog	22
6.	Einschätzung des Monitoring-Systems in Nicaragua	23
6.1	Stärken	23
6.2	Schwächen	24
6.3	Perspektiven	25
6.4	Risiken	25
7.	Schlussfolgerungen für den Ländervergleich	26
7.1	Modellhafte Verfahrensweisen und vermeidbare Fehler	26
7.2	Übertragbarkeit auf andere Länder	27
8.	Anhänge	28

# Abkürzungen

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CC	Coordinadora Civil (NGO-Dachverband)
CONPES	Consejo Nacional para la Planificación Económica y Social
EMNV	Encuesta de Medición del Nivel de Vida (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe)
ENDESA	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y de Reducción de Pobreza (PRSP)
FSS	Fondo Suplementario Social (Virtueller Sonderfonds zur Verwaltung der HIPC-Mittel)
IEN	Instituto de Estudios Nicaragüenses (Forschungseinrichtung, die mit der Coordinadora Civil zusammenarbeitet)
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
PAI	Programme de Apoyo a la Implementación (de la ERCERP)
PASE	Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación (de la Implementación de la ERCERP)
PER	Public Expenditure Review
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (der Weltbank)
PSAC	Programmatic Structural Adjustment Credit (der Weltbank)
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
PSMTAC	Public Sector Modernisation Technical Assistance Credit (der Weltbank zur Unterstützung der Umsetzung des PRSC)
SECEP	Secretaria de Coordinación y Estrategia de la Presidencia (Stabsstelle im Präsidentialamt zur Koordination von PRS-Monitoring und Berichterstattung), vormals SETEC
SIGFA	Sistema de Información Gerencial Financiero-Administrativa (Informationssystem zur Kontrolle der Umsetzung der Haushaltspläne)
SINAID	Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento de los Indicadores de Pobreza
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública (Informationssystem zur Erfassung der öffentlichen Investitionen, einschl. geberfinanzierter Vorhaben)

## 1. Genesis und Charakteristika der - Armutsbekämpfungsstrategie von Nicaragua

### 1.1 Armutsbekämpfungsstrategie und Nationaler Entwicklungsplan

Nicaragua ist mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von USD 480 (USD 730 nach neuer Berechnungsmethode<sup>34</sup>) eines der ärmsten Länder Lateinamerikas mit einer sehr ungleichen Einkommensverteilung. Gemessen am **Human Development Index** (2002) steht Nicaragua weltweit an 118. Stelle. Das Erreichen der Millennium Development Goals ist ein dringliches Anliegen.

#### Ansätze zur Armutsbekämpfung

Seit den frühen 90er Jahren gibt es in Nicaragua geberinduzierte Bemühungen um eine **armutsorientierte Politik**. Ein Sozialinvestitionsfonds (FISE) wurde eingerichtet, durch den der Zugang der Armen zu sozialen Leistungen verbessert wurde. Im Hinblick auf die Steigerung von Einkommen und Beschäftigung für Arme waren diese Ansätze weniger erfolgreich.

Ausgelöst durch die erweiterte HIPC-Initiative hat die Nicaraguanische Regierung (unter Führung des damaligen Präsidenten Alemán) im Jahr 2000/01 die Armutsbekämpfungsstrategie **ERCERP** (Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y de Reducción de Pobreza) erarbeitet, die **vier Strategiefelder** (sogenannte „Pillars“) beinhaltet:

1. Wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit
2. Entwicklung des Humankapitals v.a. der Armen
3. Soziale Sicherung für die schutzbedürftige Bevölkerung
4. Gute Regierungsführung und institutionelle Entwicklung

Nach Einschätzung der Geber ist die seit Anfang 2002 amtierende neue Regierung Bolaños ernsthaft um die **Operationalisierung** der Strategie bemüht. Die Strategie enthält eine Matrix mit einer Fülle von Indikatoren. Im Oktober 2003 hat die Regierung einen zweiten Fortschrittsbericht vorgelegt, der sich an diesem Schema orientiert. Die Coordinadora Civil, ein Dachverband mehrerer hundert zivilgesellschaftlicher Organisationen, hat darauf mit einer eigenen – abweichenden – Einschätzung reagiert.

#### Integrierter Entwicklungsplan

Der zur Ergänzung der ERCERP in 2003 vorgelegte **Plan Nacional de Desarrollo** (PND) stellt vertiefend die geplanten Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Wachstums (dem ersten Schwerpunkt des PRSP) dar. Unter anderem werden Verfahrensvereinfachungen zur För-

---

<sup>34</sup> Die methodischen Unterschiede sind nicht bekannt.

derung von Privatinvestitionen, eine Konzentration öffentlicher Investitionen auf die Erschließung der Mittelstädte und wirtschaftsrelevante Infrastruktur sowie die Förderung vertikaler Cluster zur Diversifizierung der Wirtschaft vorgeschlagen. Die im Bereich IV der ERCERP genannten Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen Regierungsführung werden im PND ebenfalls aufgenommen. Transparenz, Bürgerbeteiligung, Korruptionsbekämpfung und Rechenschaftspflicht werden explizit genannt.

## 1.2 Die Finanzierung der Armutsbekämpfungsstrategie

Nicaragua ist eines der höchst verschuldeten Länder. Seine gesamte **Auslandsverschuldung** beträgt rund 160% des BIP, hinzu kommen öffentliche Inlandsschulden in Höhe von rund 40 % des BIP. Der Schuldenerlass unter der HIPC-Initiative ist damit ein zentraler Anreiz für politische Reformen. Von 2001-2003 wurden Nicaragua bereits USD 235 Mio. seiner Auslandsschulden erlassen, darunter EUR 145 Mio von Deutschland. Insgesamt ist mit einem Schuldenerlass in Höhe von USD 4,5 Mrd. zu rechnen. Die freiwerdenden HIPC-Mittel sollen in einen sogenannten „virtuellen Fonds“<sup>35</sup> (Fondo Social Suplementario) eingestellt und i.w. für die Armutsbekämpfung verwendet werden.

**Haushaltsdefizit  
schränkt Spiel-  
räume ein**

Eine besondere Herausforderung für die Armutsbekämpfung liegt in der Sicherung finanzieller Mittel für soziale Infrastruktur und Einkommenserhöhungen bei gleichzeitiger Eindämmung des enormen **Haushaltsdefizits**. Das Defizit erreichte 2002 bei einem Wirtschaftswachstum von nur 1 % einen Spitzenwert mit über 10 % des BIP und liegt in 2003 bei 8 bis 9 % (bei einem Wirtschaftswachstum von 2,3 %). Nicaragua hat daher 2003 ein neues Beistandsabkommen mit dem IWF in der Form eines PRGF über USD 110 Mio ausgehandelt, dessen Auszahlungen an strikte Ausgabenzielen und die sukzessive Abschaffung von Steuerpräferenzen gebunden sind. Die Auflagen des PRGF sind auf den o.g. PND abgestimmt. Das Monitoring der makroökonomischen und fiskalischen Entwicklung ist insofern armutsrelevant, als dass das enorme Haushaltsdefizit die Spielräume für die Politikgestaltung – und somit auch für Armutsminderung – einschränkt. Gestaltungsspielräume zu erhalten, erhält auch die Möglichkeit zu aktiver armutsbezogener Politik.

**Strukturanpassungs-  
darlehen  
mit neuem Modell**

Die Weltbank hat Nicaragua im ersten Halbjahr 2003 ein erstes programmorientiertes **Strukturanpassungsdarlehen** mit verschiedenen Reformauflagen (PSAC) finanziert. Darauf aufbauend wird der Poverty Reduction Support Credit PRSC I in 2004 in Höhe von USD 70 Mio die Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie explizit unterstützen.

---

<sup>35</sup> „Virtuelle Armutsfonds“ (engl. Virtual poverty funds) bezeichnen Mittel, die für einen bestimmten Verwendungszweck vorgemerkt sind. Im Gegensatz zu sogenannten „Sozialfonds“ wird jedoch für die Abwicklung keine neue Organisation gebildet, sondern die Mittelverwendung wird buchmäßig nachgewiesen. Virtuelle Fonds werden als Übergangslösung in Ländern eingesetzt, in denen die Klassifizierung der Haushaltstitel keinen eindeutigen Rückschluss auf die Verwendung i.S. der Armutsbekämpfung zulässt.

Es handelt sich um ein komplexes Reformprogramm, das Maßnahmen zur Haushaltsreform, zur Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung und zur Dezentralisierung umfasst. Ferner sind Maßnahmen zur Förderung des Wachstums und zur Verbesserung der Basisdienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wasser/Abwasser vorgesehen.

Das sich über mehrere Jahre erstreckende PRSC-Gesamtprogramm enthält einen **Zielkatalog**, der für die ein- bis zweijährigen Einzelvorhaben (angedacht sind bislang PRSC I mit 2 Tranchen und PRSC II) jeweils gleich bleiben soll. Oberziel des PRSC ist es, durch die Unterstützung der Umsetzung der ERCERP einen Beitrag zur Armutsminderung in Nicaragua zu leisten. Laut ERCERP soll der Bevölkerungsanteil der extrem Armen von 19,4 % in 1993 zuerst auf unter 15 % in 2005 und dann auf 9,3 % in 2015 reduziert werden.

Das PRSC wird sich auf ausgewählte Bereiche der o.g. strategischen Komponenten der ERCERP konzentrieren. Die erste Tranche von PRSC I betont Maßnahmen im Bereich der guten Regierungsführung und institutionellen Entwicklung; in der zweiten Tranche steht wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Indikatoren sind in einer **Politikmatrix** festgelegt. Sie beziehen sich zu einem erheblichen Teil auf die Einleitung politischer Reformen im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens; die Erfüllung muss daher oft qualitativ bewertet werden.

Die Erschließung von **Finanzquellen** für die Reformprogramme schreitet voran: Der Programmvorschlag für das PRSC I wurde vom Board of Directors der Weltbank am 22. /23.1. 2004 genehmigt. In derselben Woche hat das Board des IWF getagt. Beide Gremien haben die Erreichung des für den Schuldenerlass relevanten HIPC Completion Point bestätigt. Damit werden die o.g. Finanzvolumina für die Armutsbekämpfung verfügbar. Die deutsche FZ wird das PRSC mit EUR 4 Mio kofinanzieren.

### Technische Hilfen ergänzen Darlehen zur Armutsbekämpfung

Darüber hinaus stellen die Weltbank und verschiedene bilaterale Geber umfangreiche **technische Hilfen** zur Umsetzung des PRSC im Rahmen des sog. PSMTAC zur Verfügung (USD 23,5 Mio). Die EU bereitet eine sektorale Budgethilfe im Erziehungswesen vor (EUR 50 Mio), das in Teilen unmittelbar PRS-relevant ist und ebenfalls von einem Vorhaben zur institutionellen Unterstützung begleitet wird. Die Technischen Hilfen von Weltbank, Bilateralen und EU beinhalten u.a., aber nicht ausschließlich eine Unterstützung des PRS-Monitorings. GTZ, DFID und UNDP unterstützen die Umsetzung (sowie potenziell auch das Monitoring) der ERCERP auf kommunaler Ebene (siehe Kap. 4).

## 2. Armutsmonitoring in Nicaragua

### Armutskarten zeigen regionale Verteilung

Systematisches Armutsmonitoring wurde in Nicaragua – wie auch in vielen anderen lateinamerikanischen Ländern - erstmals Anfang der 90er Jahre im Zusammenhang mit der Gründung des Sozialfonds FISE eingeleitet. Aufbauend auf Daten aus dem allgemeinen Zensus sowie dem Haushaltzensus wurden **Armutskarten** erstellt, die die Grundlage für die gewichtete Zuweisung der Fondsmittel nach Bedürftigkeit bildeten. Diese Armutskarten waren und sind mit erheblichen methodischen Schwächen behaftet: sie bilden die oft kleinräumig heterogene Realität nur unvollständig ab und werden nur selten aktualisiert; die Aussicht auf Mittelzuweisung nach Bedürftigkeit schafft keine Anreize für Leistungssteigerung und effiziente Mittelverwendung auf lokaler Ebene. Ohne Zweifel sind die Armutskarten aber in Nicaragua auf allen Verwaltungsebenen bekannt, verstanden und angenommen worden.

### Haushalterhebungen werden aktualisiert

Parallel zur Erstellung der Armutskarten ist in Nicaragua seit den 90er Jahren die **amtliche Statistik** mit Hilfe verschiedener Geber (BID, UNDP, NORAD) unter Federführung der Weltbank methodisch erheblich weiterentwickelt worden. Diese Unterstützung wird weiter fortgeführt. Hiervon haben insbesondere die Haushaltzensen (EMNV, auf engl. LSMS) sowie sektorale Erhebungen (wie z.B. der Bevölkerungs- und Gesundheitssurvey ENDESA) profitiert. Es liegen mittlerweile drei qualitativ hochwertige Haushaltzensen aus den Jahren 1993, 1998 und 2001 vor, die als Referenz für die Armutsberichterstattung der Regierung sowie Berichte der Weltbank dienen. Sie liefern räumlich disaggregierte Daten, die u.a. auch auf die Entwicklung des Stadt-Landgefälles schließen lassen.

Die sozioökonomische Datenlage im Zeitablauf ist in Nicaragua wesentlich besser als in den zentralamerikanischen **Nachbarländern** und etwa vergleichbar der Qualität in den Andenländern, deren statistische Systeme teilweise bereits in den 80er Jahren reformiert wurden. Wie in den meisten Ländern Lateinamerikas verfügt auch die Nicaraguanische Zentralbank über eine eigene Forschungsabteilung, die zuverlässige Daten zur makroökonomischen Entwicklung generiert.

Im Zuge der Entwicklung der ERCERP und des PND und des damit einhergehenden Geberdialogs hat das Interesse der Nicaraguanischen Zentralregierung an der armutsbezogenen **Analyse von Prozessen und Ursachen** deutlich zugenommen. Die Regierung hat mit finanzieller Unterstützung der Weltbank mehrere Analysen über die sozialen und Verteilungswirkungen für zwei armutsrelevante Themen erstellen lassen (siehe Kap.3).

Demgegenüber erheben die **Sektorministerien** zwar seit langer Zeit ebenfalls eine Fülle von oftmals armutsrelevanten Daten. Auswertung und Analyse erfolgen aber zentral; viele Daten werden nicht disaggregiert, oder lokal nicht analysiert oder aus den Erkenntnissen werden keine Schlussfolgerungen gezogen oder keine lokale Rechenschaftspflicht abgeleitet. Die Ableitung territorialer Verantwortlichkeiten aus den sektoral definierten Millenniumszielen (sowie analog für die lokale wirtschaftliche Entwicklung) gehört zu den großen Herausforderungen in der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie.

**Bürgerbeteiligung  
noch schwach  
entwickelt**

**Bürgerbeteiligung** im Verwaltungshandeln ist in Nicaragua ein relativ junges Konzept, das keine Tradition in den politischen Modellen der 70er, 80er und 90er Jahre hat (Diktatur, Sandinismus, formaldemokratische Oligarchie). Die Beteiligung der Zivilgesellschaft als kreative Ressource wird seit dem Wirbelsturm Mitch verstärkt diskutiert. Zivile Kontrollmechanismen („auditoria social“ oder „contraloria social“) werden gefordert, sind aber nicht operationalisiert. Eine systematische Erfassung der Zufriedenheit mit öffentlichen Leistungen (z.B. über Citizen Report Cards) hat noch nicht stattgefunden.

### **3. Monitoring der Armutsbekämpfungspolitik**

#### **3.1 Monitoringinstrumente**

Eine Reihe von Monitoringinstrumenten wurden für das Politikmonitoring in Nicaragua entwickelt, bzw. kommen teilweise schon zum Einsatz. Direkten Bezug zur ERCERP haben dabei:

- Das Monitoringkonzept SINASIP, das mittlerweile in einer zweiten revidierten Fassung vorliegt, aber noch nicht umgesetzt wurde.
- Die Fortschrittsberichte der Regierung zur Umsetzung der ERCERP, bzw. Darstellungen der Zivilgesellschaft, die zu einer anderen Beurteilung gelangen.

Weitere Monitoringinstrumente, die das ERCERP nur indirekt betreffen, aber dennoch von grundlegender Relevanz sind, sind:

- Disaggregierte sektorspezifische Monitoringsysteme, ohne die eine Entwicklung der Sektorstrategien, die unmittelbarer Bestandteil des ERCERP sind, nicht möglich wäre.
- SNIP und SIGFA, zwei Instrumente, die zur Planung und Transparenz der öffentlichen Haushalte beitragen sollen.

Darüber hinaus gibt es weitere Einzeluntersuchungen, die sich mittelbar oder unmittelbar auf das ERCERP beziehen:

- PSIA-Untersuchungen, die der Politikfolgenabachätzung dienen.

- Verschiedene Untersuchungen der Weltbank im Zusammenhang mit der PRS-Prozess und der Vergabe des PRSC.

Im folgenden werden diese Instrumente im Einzelnen dargestellt.

### **Das Monitoringkonzept SINASIP**

Im Jahr 2003 wurde mit Unterstützung des BID (Banco Interamericano de Desarrollo) ein aus vier Teilen bestehendes Monitoringkonzept für die ERCERP namens SINASIP (Sistema Nacional de Seguimiento de los Indicadores de Pobreza) erarbeitet. Er umfasst folgende Ebenen: (i) einen Monitoringplan mit 33 intermediären Indikatoren, die mit den Millenniumszielen in logischer Verbindung stehen (siehe Anhang), (ii) Institutionelle Zuständigkeiten (Wer besorgt welche Informationen?), (iii) Sektorale Analysen und Evaluierungen (zwecks Orientierung der sektoralen Strategien auf die ERCERP) und (iv) die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Da die Finanzierung der BID nur das Konzept umfasste, wurde dieser Vorschlag nicht systematisch umgesetzt. Die ausgewählten Indikatoren bildeten jedoch die Grundlage für die bisherigen Fortschrittsberichte der Regierung (s.u.).

#### **Umfassendes Monitoringsystem angestrebt**

Im Dezember 2003 hat die mit PRS-Koordination befasste Stabsstelle im Präsidialamt ein **revidiertes Monitoringsystem** vorgestellt, das sich sowohl auf die ERCERP, als auch auf den inzwischen vorliegenden Entwicklungsplan beziehen soll. Es handelt sich nicht um einen völlig neuen Ansatz, sondern um eine Erweiterung des Armutsmonitorings um wirtschaftsrelevante Indikatoren. Ferner soll der o.g. Indikatorensatz daraufhin überprüft werden, ob das Anspruchsniveau noch angemessen ist und ob Ergänzungen notwendig oder Verschlankungen möglich sind (z.B. um Indikatoren, die bereits erreicht sind oder in Nicaragua kein Problem reflektieren oder deren Messung mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden ist).

Ferner beinhaltet der Vorschlag die allgemeine Festlegung, dass Monitoringdaten teilweise über das Internet für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein sollen, während andere Teile im Intranet der Regierung vorbehalten bleiben sollen. Die Einzelheiten der Umsetzung sind – ebenso wie die Finanzierung - noch festzulegen. Es wird erwartet, dass die zusätzlichen Kosten der Datenerhebung und –abstimmung aus der Technischen Hilfe der Weltbank finanziert werden.

### **Fortschrittsberichte der Regierung und alternative Sicht der - Zivilgesellschaft**

#### **Jährliche Fort- schrittsberichte**

Die Regierung legt jährliche **Fortschrittsberichte** über die Umsetzung der ERCERP bzw. des PND (einschließlich der Millenniumsziele) vor. Bisher wurden zwei ausführlich Berichte erstellt. Sie beziehen sich auf alle Schwerpunktbereiche und Unterthemen der ERCERP, die für Nicaragua relevanten MDGs sowie die intermediären Indikatoren. Sowohl Fort- als auch Rückschritte und ausstehende Aktivitäten / Lücken in der Verfügbar-

keit von Daten werden deutlich beschrieben (zur Aussagekraft im einzelnen siehe Kapitel 5).

Die Fortschrittsberichte über das Monitoring wenden sich nicht explizit an eine bestimmte **Zielgruppe**. Aufgrund der sehr hohen Abhängigkeit Nicaraguas von externen Finanzhilfen (u.a. für die Armutsbekämpfung) ergibt sich aber automatisch ein gewisser Zwang zur Orientierung an den Informationsbedürfnissen der Gebergemeinschaft. Aufgrund der wirtschaftsnahen Orientierung der gegenwärtigen Regierung wird aus Kreisen des Präsidialamtes auch die Privatwirtschaft als Zielgruppe für Monitoringinformationen benannt. Eine breitenwirksame Vermittlung der PRS-Umsetzung steht noch aus.

**Gegengutachten  
von NGOs**

Der Dachverband zivilgesellschaftlicher Organisationen, Coordinadora Civil hat in verschiedenen Gegengutachten sowie im Rahmen des u.a. von der deutschen EZ geförderten Projekts „Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP“ versucht, alternative Sichtweisen zum Monitoring der Regierung vorzustellen. Grosso Modo werden die Ergebnisse für bescheiden gehalten und es wird beklagt, dass die **Zivilgesellschaft** nicht systematisch in das Follow-up der ERCERP eingebunden sei. Die Veröffentlichungen enthalten eine Fülle von interessanten Anregungen, die teilweise auch aufgegriffen wurden. Ihre operative Verwendbarkeit wird aber dadurch eingeschränkt, dass der Dachverband hinsichtlich der Vorgänge im Regierungslager nicht über vollständige Informationen verfügt und einige Daten aus Mikrozensus und Fortschrittsberichten der Regierung nicht immer richtig interpretiert.

### **Disaggregierte sektorspezifische Monitoringsysteme**

Ebenso wichtig wie die Verbindung von zentralstaatlichen und lokalen Monitoringdimensionen ist die Unterstützung des landesweiten PRS-Monitorings durch disaggregierte sektorspezifische Monitoringsysteme, die Aufschluss geben über die Qualität staatlicher Dienstleistungen in grundbedürfnisnahen Bereichen wie z.B. im Schulwesen, im Gesundheitswesen und in der Wasserversorgung. Die Entwicklung derartiger Systeme ist eng mit der Entwicklung von Sektorstrategien bzw. im weiteren Sinne Sector Wide Approaches verbunden.

**Heterogene Ansätze auf Sektorebene**

In Nicaragua ist das Schulwesen diesbezüglich trotz Einbeziehung in die EFA-Fast Track Initiative noch nicht sehr fortgeschritten. Bei der Wasser- und Abwasserentsorgung wird die Debatte um Qualität und Effizienz der Versorgung noch stark von Ängsten in Verbindung mit einem Engagement privater Betreiber überlagert. Am weitesten fortgeschritten ist der Gesundheitssektor. In Verbindung mit der Verabschiedung eines neues Gesundheitsrahmengesetzes wurde zum einen ein anspruchsvolles Monitoringsystem entwickelt (siehe Kasten), zum anderen eine staatliche Evaluierung der verschiedenen von Gebern geförderten Modelle der primären Gesundheitsversorgung eingeleitet.

### Box 1: Avangardemonitoring im Gesundheitswesen

Das Nicaraguanische **Gesundheitsministerium** hat 2002 und 2003 im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Gesundheitsrahmengesetzes ein für dieses Land sehr anspruchsvolles Monitoringsystem für die Basisgesundheitsversorgung entwickelt. Es umfasst die gesamte Wirkungskette staatlicher Interventionen einschließlich der Kundenzufriedenheit und die auf dieser Ebene relevanten Dienstleister (Gesundheitsposten und –zentren) müssen alle drei Monate detailliert und regelmäßig Rechenschaft ablegen. Folgende Ebenen werden erfasst:

- Inputs / Ressourcen: Infrastruktur, Ausrüstung, Personal und Einnahmen;
- Prozesse: z.B. Planung und Managementinformationen, Qualitätskontrolle, Mechanismen zur Analyse von Problemen und Behebung von Widersprüchen;
- Ergebnisse: Reichweite und Qualität der Dienstleistungen sowie die Zufriedenheit der Nutzer (z.B. mit Wartezeiten und Verfügbarkeit der Medikamente)
- Wirkungen: lokaler Grad der Erreichung der Millenniumsziele und damit zusammenhängende Daten (z.B. Einzelfallanalyse aller Sterbefälle bei Geburten)

Wenn es gelingt, das System flächendeckend anzuwenden, sind erhebliche Transparenzwirkungen zu erwarten. So müsste sich z.B. aufklären lassen, warum trotz rasanter Erhöhung der Ausgaben für Medikamente im öffentlichen Gesundheitswesen deren mangelnde Verfügbarkeit zu den Standardklagen v.a. armer Bürger gehört.

Die GTZ hat im Rahmen ihres Gesundheitsprogramms an der Schulung von Personal in der Handhabung der Monitoringinstrumente mitgewirkt.

### SNIP und SIGFA: Planungs-, Informations- und Kontrollsysteme im staatlichen Haushaltsmanagement

#### Zusätzliche Planungs- und Informationssysteme

Zwei neue Planungs-, Informations- und Kontrollsysteme im staatlichen Haushaltsmanagement sollen dazu beitragen, die armutsorientierten Politik zu planen und nachzuvollziehen: Es handelt sich um (i) das SNIP-System zur Erfassung der öffentlichen Investitionen und (ii) das umfassende Managementinformationssystem SIGFA.

Das **SNIP** soll dazu beitragen, die Planung der öffentlichen Investitionen insgesamt rationaler zu gestalten und Kosten sowie Ergebnisse gegenüberzustellen. Es soll ein erster Filter für die Sinnhaftigkeit, Angemessenheit und Priorisierung von Investitionen sein, der die vorhandenen Instrumente wie Feasibilitystudien ergänzt, aber nicht ersetzt. Darüber hinaus soll ein Monitoring der Umsetzung helfen, Verfahrenshemmnisse aufzuspüren und entsprechende Beschleunigungsmaßnahmen einzuleiten. Von wirtschaftsnahen Vertretern der Zentralregierung wird vor allem der letztgenannte Aspekte betont („...soll dafür sorgen, dass die Dinge endlich mal passieren“), während Berater des angegliederten PASE-Projekts (s.u.) in erster Linie die Chancen zur Bürgerbeteiligung auf dezentraler Ebene betonen („endlich mal wissen, was passiert“). Da das System im Aufbau ist und 2005 erstmals ein Haushalt nach dem intendie-

ren Verfahren erstellt werden soll, sind noch keine Aussagen über die Wirksamkeit möglich.

Darüber hinaus wird seit 2002 sukzessive das Verwaltungsinformationssystem **SIGFA** (Sistema de Información Gerencial Financiero-Administrativa) für alle zentralstaatlichen und öffentlichen Institutionen eingeführt, in dem Ausgaben und öffentliche Aufträge zeitnah erfasst und öffentlich zugänglich gemacht werden sollen. SIGFA soll die Vielfalt der vorhandenen manuellen und elektronischen Systeme ablösen und durch Vernetzung den transparenten Informationszugang für Bürger, Behörden und Investoren ermöglichen. Ferner sollen SNIP und SIGFA die ab 2005 vorgesehene Einführung einer **mittelfristigen Finanzplanung** vorbereiten und erleichtern. Bislang sind 33 zentralstaatliche Einrichtungen an das System angeschlossen (darunter 25 Ministerien); jedoch sind nicht allen Dienststellen mit allen Module vernetzt.

**Umsetzung steht noch am Anfang**

Die **nutzerfreundliche Gestaltung** der Systeme wird dadurch erschwert, dass nicht genau bekannt ist, welche Zielgruppen, welche Informationen zu welchem Zweck suchen und der Gesetzgeber die „Transparenzpflicht“ der öffentlichen Hand bisher nicht spezifiziert hat. Geber klagen, dass der Zugang zu den SIGFA-Daten extrem langsam sei und Daten nicht in gebräuchlichen Formaten zugänglich seien (so ist der Haushaltsplan 2004 z.B. im Word-Format zugänglich, nicht jedoch in Excel). Es fehlen Links und Suchfunktionen, die die Datensuche für Laien erleichtern (so findet sich z.B. auf der Homepage des Erziehungsministerium keine Kategorie „Haushalt“, selbst wenn dieses Ministerium Daten in SIGFA eingespeist hat).

Beide Systeme können bisher Daten nicht **lokalspezifisch** ausweisen (z.B. Überweisungen an Schule x oder Projekt y in Bezirk z), obwohl soziale Kontrolle überwiegend auf dieser Ebene wirksam werden könnte. Angesichts der immensen technischen Schwierigkeiten, die mit der Vernetzung aller öffentlichen Stellen einhergehen, hat die Weltbank als wichtigster Geber sich bisher dafür ausgesprochen, zunächst die Anbindung zentraler Behörden zu konsolidieren und SIGFA dann erst auf dezentrale Ebenen auszuweiten.

**Neue Möglichkeiten für den Rechnungshof**

Dennoch eröffnet SIGFA theoretisch in erheblichem Umfang neue Möglichkeiten für die Arbeit des **Rechnungshofes**: Während Berichte der Rechnungshöfe in der Regel erst einige Zeit nach Ablauf des Haushaltsjahres vorliegen (oftmals zu spät für Korrekturen), können die Prüfer mit dem SIGFA-System die Umsetzung der Haushaltspläne theoretisch zeitgleich („real time“) am Bildschirm verfolgen. Die Effektivität dieser Prüfungen hängt unmittelbar von Umfang und Qualität der eingespeisten Daten und der Zahl der eingesetzten Prüfer ab.

Über die Wirksamkeit dieser Methode zum Aufspüren von Mittelfehlverwendungen können noch keine Angaben gemacht werden, da die meisten Nachfragen sich zur Zeit auf unvollständige Dateneinträge und logische Inkonsistenzen beziehen (die keineswegs immer mit Fehlern in der Mittelverwendung gleichzusetzen sind). Die vorläufige Schlussfolgerung des beim Rechnungshof eingesetzten GTZ-Beraters lautet, dass die neuen technischen Möglichkeiten Vor-Ort-Prüfungen ergänzen, aber nicht erset-

zen können, aber ggf. eine präventiv abschreckende Wirkung entfalten (wenn der Korrupteur weiß, dass man ihm leicht auf die Schliche kommen könne).

### **PSIA zur Politikfolgenabschätzung**

**Präventive Untersuchung von Politikfolgen**

**PSIA** (Poverty and Social Impact Analysis) ist in Nicaragua ein anerkanntes Instrument der präventiven **Politikfolgenabschätzung**. Es wurden bisher drei derartige Analysen durchgeführt, davon zwei unter konzeptioneller Federführung der Regierung und einer unter Federführung der Weltbank. Die vorliegenden PSIAs behandeln folgende Themen: (i) Steuerreform, (ii) Plan EFA für die Grundbildung, (iii) Struktur der öffentlichen Investitionen. Die Ergebnisse der erstgenannten Studien sollten Vorbehalte gegen die entsprechenden Politikreformen abbauen; die Ergebnisse sind in den zweiten Fortschrittsbericht über die ERCERP eingeflossen. Der dritte Bericht liegt noch nicht vor; er soll in den Politikdialog mit den Sektorministerien über die armutsorientierte Fokussierung staatlicher Investitionen eingespeist werden.

### **Untersuchungen der Weltbank**

**Die Methoden der Weltbank werden angewandt**

Die Weltbank hat neben den o.g. PSIAs im Rahmen der Vorbereitung ihres PRS-Darlehens eine Reihe von Untersuchungen zu spezifischen Aspekten der öffentlichen Mittelverwendung und der Einschätzung der **treuhänderischen Risiken** durchgeführt. Diese umfassen (i) einen Public Expenditure Review von Ende 2001, (ii) ein Country Financial Accountability Assessment von Mai 2003 und (iii) einen Country Procurement Assessment Review von Juni 2003. Da diese Untersuchungen Aktionspläne umfassen, die wiederum in die Konditionalitäten des PRSC eingegangen sind, sind sie ein wichtiger Referenzpunkt sowohl für diesen Bereich des PRS-Monitorings der Regierung, als auch für die Ausgestaltung der begleitenden Technical Assistance Loans.

Zentrale Kritikpunkte und darauf aufbauende Vereinbarungen sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

**Kritikpunkte aus dem Country Financial Accountability Assessment der Weltbank (2003)**

Da noch keine mittelfristige Finanzplanung existiert, werden die Folgekosten von Investitionen im laufenden bzw. kommenden Jahr nicht vorzeitig sichtbar; des Weiteren werden nicht alle Zahlungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erfasst und nicht alle Einnahmen der Gebietskörperschaften und autonomen Institutionen (z.B. Hochschulen) gemeldet; dadurch wird die Aussagekraft des Budgets beeinträchtigt.

Wirksamkeit von Kontrollmechanismen: der Rechnungshof ist unzureichend ausgestattet, regierungsexterne Prüfberichte fehlen; ferner hat der IWF festgestellt, dass die Berichterstattung der Nicaraguanischen Zentralbank nicht in alle methodischen Aspekten mit internationalen Standards übereinstimmt.

Intransparenz: Trotz der Einführung von SIGFA ist der öffentliche Zugang zu Budgetinformationen schwierig, die Form der Präsentation der Daten für Laien nicht aussagekräftig; nicht alle Ausgaben sind im System erfasst und nicht alle Institutionen beteiligt; Ausgaben können zwar funktional zugeordnet werden, aber das Ausgabeverhalten einzelner Dienststellen kann nicht ohne weiteres mit anderen im Hinblick auf die Effizienz der Mittelverwendung verglichen werden.

**Vereinbarungen zwischen Nicaragua und Weltbank bzgl. des PRSC**

Zur Verbesserung der Transparenz soll das Recht auf öffentlichen Zugang zu Budgetinformationen gesetzlich verankert werden. Die Regierung wird weiterhin regelmäßig (zumindest jährlich) über die Umsetzung der ERCERP und die arbeitsrelevanten Ausgaben berichten. Die Form der Berichterstattung sowie die Abgrenzung dieser Ausgaben werden mit den Gebern vereinbart.

Weitere Vereinbarungen beziehen sich auf die konsequente Umsetzung der begonnenen Dezentralisierungspolitik, z.B. durch eine Absicherung der Finanztransfers und die Erarbeitung von Durchführungsrichtlinien für die Finanz- und Investitionsplanung der Gemeinden.

Die Policy Matrix trägt den im CFAA (Country Financial Accountability Assessment) geäußerten Bedenken durch spezifische Vereinbarungen zum transparenten Finanzmanagement Rechnung: Alle Zuwendungen der Geber sollen in Zukunft beim Finanzministerium registriert und über ein einheitliches Konto verbucht werden. Dadurch soll zum einen der Haushalt als Abbild aller verfügbaren öffentlichen Ressourcen vervollständigt werden, zum anderen sollen Überschneidungen vermieden und die Vorhersehbarkeit von Folgekosten verbessert werden.

Grundlage für Verbesserungen im Beschaffungswesen ist die Verabschiedung eines Rahmengesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstes und die sukzessive Anpassung der Stellenbeschreibungen und Stellenbesetzungen an die neuen Normen. Dementsprechend ist dieses Gesetz eine der Schlüsselkonditionen in der Policy Matrix.

Um die Transparenz zu verbessern, sollen öffentliche Auftraggeber mittelfristig einheitliche Ausschreibungsunterlagen benutzen und öffentliche Aufträge im SIGFA Informationssystem erfasst werden.

### 3.2 Institutionelle Zuständigkeiten

#### Koordination im Präsidentialamt

Die institutionelle Verantwortung für das PRS-Monitoring liegt zu gleichen Teilen im **Präsidentialamt** und im Finanzministerium. Entsprechend der bisherigen Arbeitsteilung werden übergeordnete Koordination und Berichterstattung von einer Stabsstelle im Präsidentialamt koordiniert. SECEP (Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia, vormals SETEC) erhebt selber keine Daten, sondern soll Informationen aus primären Quellen (Sektorministerien, Regionen, Zentralbank) zusammenführen, abstimmen und für die Fortschrittsberichte aufbereiten. Bei Bedarf kann die SECEP zusätzliche Daten oder Untersuchungen von anderen Ministerien und Regierungsstellen anfordern.

Die Stabsstelle SECEP beschäftigt etwa 50 Mitarbeiter, von denen 15 ausgebildete **Spezialisten** sind. Sie sind folgenden Bereichen zugeordnet:

- Grundbedürfnisnahe Sektoren (Sog. Social Sectors: Erziehung, Gesundheit, sozialer Wohnungsbau, Wasserversorgung, Bevölkerungsgruppen in prekären Lebenslagen)
- SNIP Planungssystem
- Makroökonomie
- Fondo Social Suplementario zur Verwendung der HIPC-Mittel
- Regionale Beratung im Rahmen von PASE
- Bürgerbeteiligung, soziale Kontrolle
- Öffentlichkeitsarbeit.

Die aktuelle Personalausstattung ist ausgesprochen knapp im Verhältnis zur Breite und Tiefe der für das Monitoring erforderlichen Informationen. Rund die Hälfte des gesamten Personals ist dem o.g. Informationssystem SNIP zugeordnet, was die Prioritätensetzung der aktuellen Regierung widerspiegelt. Ein im Präsidentialamt angesiedeltes Kernteam von 25 Personen sowie 2 bis 3 Personen pro Provinz sollen dafür einen armutsorientierten Investitionshaushalt aufstellen, in den lokale Prioritäten unter Beachtung der finanziellen Grenzen einfließen. Zu wenig bearbeitet werden dagegen die zeitaufwändigen Mechanismen im Bereich der Bürgerbeteiligung sowie eine breitere Öffentlichkeitsarbeit. SECEP wird gegenwärtig bereits von mehreren geberfinanzierten „Staff Consultants“ unterstützt und soll im Rahmen des PSMTAC weiter gestärkt werden.

### Neue Rolle des Finanzministeriums

Das **Finanzministerium** ist für die Aspekte des Monitoring zuständig, die den Haushalt und seine Umsetzung sowie den Aufbau einer mittelfristigen Finanzplanung und das SIGFA-System betreffen. Ein erheblicher Teil der in Kap. 3.1 beschriebenen Vereinbarungen auf der Grundlage des CFAA betreffen das Finanzministerium und dort insbesondere das SIFGA. Zwecks Erweiterung des auf Ausgabegrenzen beschränkten Horizonts des Ministeriums wurde auf Anregung der Weltbank im PRS-Prozess eine mit 9 Personen bestückte Wirtschaftsabteilung eingerichtet, die sich verstärkt auch mit der Erzielung von Einnahmen, internen Kontrollen und Koordination befassen soll. Aufgrund kürzlich eingetretener Personalwechsel können noch keine Angaben über die Wirksamkeit dieser Organisationsreform gemacht werden.

In der mit dem Aufbau von SIGFA befassten Technologieabteilung sind allein 65 Consultants und 35 weitere EDV-Fachkräfte mit Aufbau und Installation des Systems sowie der damit einhergehenden Schulung des Personals in den betroffenen Regierungsstellen befasst. Hinzu kommt Personal für ein neues Callcenter, das die Anfragen von Bürgern im Rahmen der neuen Transparenzpolitik bedienen soll. Dabei verursacht der akute Mangel an qualifizierten EDV-Technikern, die mit Aufbau und Pflege von Netzwerken vertraut sind (bzw. die Abwanderung frisch ausgebildeter Fachkräfte in den Privatsektor), erhebliche Schwierigkeiten. Das Anheuern von Consultants erhöht die Kosten und birgt überdies ein gewisses Risiko wegen des Umgangs mit teilweise großen Mengen vertraulicher Daten. Diese Umstände stehen einer schnellen und flächendeckenden Einführung von SIGFA entgegen.

### Beschwerdestelle für die Bürger

Die besondere Rolle des **Rechnungshofes** beim PRS-Monitoring ergibt sich zum einen aus der Vernetzung dieser Behörde mit dem SIGFA-System, zum anderen mit der Einrichtung einer Beschwerdestelle (oficina de denuncias), in der Bürger verdächtige Beobachtungen melden können. Bisher bearbeiten bereits drei Prüfer die verfügbaren SIFGA-Daten, die i.w. zu einigen prioritären Programmen vorliegen. Es zeigt sich, dass dieser Plausibilitätscheck keine Vor-Ort-Prüfung ersetzt, aber die Sensibilität der Verwaltung insgesamt erhöht. Die für die Glaubwürdigkeit der Transparenzpolitik wichtige Bearbeitung von Bürgereingaben (etwa 120 p.a.) erweist sich als aufwändig, da es oftmals um relativ kleine Beträge geht. Die deutsche TZ unterstützt den Rechnungshof in der Konzeption von Prüfungen, weitere Geber steuern Reisekosten für die Prüfer bei.

Die **Arbeitsteilung** zwischen SECEP und Finanzministerium ist grundsätzlich adäquat, es gibt jedoch Schnittstellen, die intensive Abstimmungen erfordern. Dies betrifft z.B. die Öffentlichkeitsarbeit zum SIGFA und die Vermeidung von Überschneidungen zwischen SIGFA und SNIP. Die bisherige Erfahrung hat auch gezeigt, dass die Koordination zwischen dem strategischen Anliegen des PRS-Ansatzes (SECEP) und der technischen Umsetzung in einen armutsorientierten Haushalt (Finanzministerium) erlernt werden muss und ein langsamer Annäherungsprozess ist.

### Erhöhter Abstimmungsbedarf

Da noch weitere Regierungsstellen mit M+E-relevanten Daten umgehen (z.B. das Außenministerium mit den Zusagen der Geber) hat die Regierung speziell für das Monitoring der Politikmatrix des PRSC eine eigene

**Task Force** gebildet, die vom Finanzministerium koordiniert wird. Mitglieder sind bisher von folgenden Institutionen entsandt worden: SETEC, Finanzministerium, Zentralbank und Gemeindeverband; es handelt sich mehrheitlich um Finanzexperten, die voraussichtlich noch um Experten aus den Social Sectors ergänzt werden. Die Leitung wird bei einem ehemaligen Experten aus der Zentralbank liegen. Eine von der FZ finanzierte lokale Fachkraft wird diese Task Force unterstützen. Über die Wirksamkeit dieses Mechanismus sind noch keine Aussagen möglich.

**Zukünftige Rolle der Zivilgesellschaft unklar**

Die **Zivilgesellschaft** war über eine teilweise von der Regierung ernannte 60-köpfige Kommission namens **CONPES** (Consejo Nacional para la Planificación Económica y Social) in die Formulierung des PND eingebunden. Es wurden eine Reihe von Konsultationen auf Provinzebene organisiert, an denen insgesamt fast 1000 Personen teilnahmen. Dieser Prozess ist zunächst abgeschlossen. CONPES hat das Recht, der Regierung Vorschläge zu machen, aber es ist noch nicht klar, ob das Gremium über seine Fachkommissionen beim Monitoring und ggf. der Zusammenführung von ERCERP und PND eine Rolle spielen wird. Diese Unklarheit wird allgemein als unbefriedigend empfunden.

Da alle unter 3.1 genannten Instrumente sowie die Task Force im Aufbau sind, kann bislang noch nicht abschließend beurteilt werden, inwieweit **Ausstattung und Kompetenzen** der koordinierenden Instanzen adäquat sind. Die Anbindung der SETEC ans Präsidialamt eröffnet theoretisch gute Möglichkeiten, Partikularinteressen auszugleichen. Aussagekraft und Belastbarkeit der Monitoringdaten werden letztlich davon abhängen, inwieweit es gelingt, Personal kontinuierlich für diese Aufgabe zu gewinnen und die in unterschiedlichen Institutionen vorhandenen Informationen einzubeziehen und aufeinander abzustimmen.

### Box 2: Dezentralisierung von Investitionsplanung und Monitoring

Ein armutsbezogenes Monitoring der Mittelverwendung und der Wirkungen auf **Provinz- und Gemeindeebene** wird zur Zeit noch nicht durchgeführt, wird aber in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Das im Juli 2003 vom Parlament verabschiedete Gesetz über Finanztransfers ist durch die Einleitung einer fiskalischen Dezentralisierung ein Beitrag zur Verbesserung der Regierungsführung: In Zukunft werden mindestens 4 % der gesamten Steuereinnahmen an die 151 Gemeinden überwiesen werden, mehr als doppelt soviel wie bisher. Die Transferquote soll weiter (bis auf 10 % der Steuereinnahmen) gesteigert werden.

Um die Rückkopplung zwischen den nationalen Prioritäten von ERCERP/PND und dezentraler Umsetzung herzustellen, wurde das **Projekt PASE** (Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación de la Implementación de la ERCERP) von der Regierung ins Leben gerufen. Im Rahmen von PASE sollen die Qualität der Planung und des Monitorings auf Provinz- und Gemeindeebene verbessert und das o.g. SNIP-System dezentral eingesetzt werden. Bisher wurde in gut einem Drittel der Provinzen mit der Einrichtung von Verbindungsbüros begonnen, die sich bisher vorrangig um die Priorisierung der öffentlichen Investitionen (d.h. um die Dezentralisierung des SNIP-Systems) kümmern sollen und dabei sowohl mit den Gemeinden als auch mit den Entwicklungsbeiräten (Consejos de Desarrollo) auf Provinz- und Gemeindeebene zusammenarbeiten sollen.

Ziel ist, dass lokale Prioritäten bei Planung überörtlicher Investitionen berücksichtigt werden, aber auch Prioritäten der Zentralregierung mit nachgelagerten Stellen diskutiert und abgestimmt werden. Darüber hinaus sollen die PASE-Teams das Informationsbedürfnis im Hinblick auf anstehende globale Veränderungen bedienen (z.B. die Auswirkungen der neuen Freihandelszone mit den USA diskutieren) und sich perspektivisch sogar um die Nachhaltigkeit der Investitionen kümmern. Die genaue Rolle im PRS-Monitoring ist noch nicht definiert worden. Von externen Beobachtern wird befürchtet, dass die Konzentration auf den Bereich der öffentlichen Investitionen mit einer Vernachlässigung der gesamten Ausgabenplanung (v.a. der laufenden Kosten) und der Anregungen der Zivilgesellschaft einhergehen könnte.

## 4. Die Rolle der Geber bei der Unterstützung des Monitoring

Die **Weltbank** spielt in Nicaragua eindeutig die **führende Rolle** bei der konzeptionellen und finanziellen Unterstützung der ERCERP / des PND und damit einhergehender Monitoringaktivitäten. Im Weltbankbüro in Managua ist eine Spezialistin für den Bereich Armutsbekämpfung tätig, die seit vielen Jahren sowohl die Reform der Amtlichen Statistik als auch das entstehende PRS-Monitoring und seine Komponenten begleitet. Von Seiten der deutschen FZ, die das PRSC der Weltbank kofinanziert, wird eine Fachkraft die Arbeit der unter 3.2 genannten interinstitutionellen Task Force im Finanzministerium begleiten.

**Ambivalente Haltung gegenüber der Weltbank**

Obwohl der Dominanz der Weltbank sowohl von der Regierung, als auch von vielen Gebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit gemischten Gefühlen betrachtet wird, sind ihre **methodischen Ansätze** weitgehend als wegweisend anerkannt. Dies bezieht sich zum einen auf die o.g. Untersuchungen zu treuhänderischen Risiken, zum anderen auf

die Politikfolgenabschätzung. Die Richtlinien der Weltbank zur Durchführung von PSIAs werden auch von der deutschen EZ bei entsprechenden Untersuchungen angewandt.

Die Abstimmung der Weltbank mit anderen Akteuren wird sehr unterschiedlich wahrgenommen. Da das PRSC von der deutschen FZ kofinanziert wird, wurde hier auch die Prüfung gemeinsam mit der KfW durchgeführt. Der **Austausch von Informationen** funktioniert im großen und ganzen reibungslos, jedoch teilweise zeitverzögert. Die bisherige Zusammenarbeit hat gezeigt, dass der Aufbau kollegialer Netzwerke auf Arbeitsebene die Zusammenarbeit sehr erleichtert, da die Weltbank die deutsche EZ nicht „automatisch“ als gleichberechtigten Partner wahrnimmt.

**Technische Hilfe  
gemeinsam mit  
Bilateralen**

Die o.g. **Technische Hilfe** der Weltbank zum PRSC in Form des o.g. PSMTAC wird voraussichtlich von verschiedenen **bilateralen Gebern** (NL, DK, GB) kofinanziert werden. Ende Januar fand eine gemeinsame Mission dieser Geber und der EU statt, über deren Ergebnisse auch die anderen Geber informiert werden. Voraussichtlich werden einige Geber hier globale Finanzierungszuschüsse gewähren, während andere die Finanzierung bestimmter Komponenten übernehmen. Einzelheiten betreffs der Auswirkungen auf das PRS-Monitoring sind noch zu verhandeln.

**Die deutsche EZ  
beteiligt sich**

Die deutsche FZ plant, sich ab 2004/2005 am PSMTAC zu beteiligen. Die deutsche TZ unterstützt außerdem den Aufbau mehrerer dezentraler Verbindungsbüros des o.g. PASE-Projekts im Rahmen ihres Dezentralisierungsprogramms und könnte damit in Zukunft stärker in das PRS-Monitoring auf lokaler Ebene eingebunden sein. Auch PNUD, COSUDE und DFID unterstützen den Aufbau der PASE-Infrastruktur, wobei die Finanzierungsbeiträge im Vergleich zum PSMTAC gering sind. Der deutsche Beitrag liegt bei EUR 1 Mio.

Neben der GTZ haben Oxfam, Catholic Relief Service, die Friedrich-Ebert-Stiftung und andere die **Coordinadora Civil** bei der Erstellung der o.g. Gegengutachten finanziell unterstützt, um den Einfluss der Zivilgesellschaft im PRS-Prozess durch Druck auf die Regierung zu stärken.

Eine informelle oder indirekte Rolle im PRS-Monitoring spielt seit 2002 auch die sog. **Budget Support Group**, ein offener Arbeitskreis aller Geber, die an programmorientierten Ansätzen interessiert sind (z.B. die nordischen Länder, Niederlande, DFID). Die deutsche Botschaft hat die Sitzungen periodisch verfolgt. Diskussionen werden insbesondere über die Vor- und Nachteile verschiedener „aid modalities“ für kleinere Geber in der Programmhilfe geführt (z.B. Korbfinanzierung unabhängig von der Weltbank, Kofinanzierung von Weltbankdarlehen, Einzahlung von Mitteln in einen Trust Fund, Delegation der Mittelverwaltung an UNDP).

Die Rolle des **IWF** beim PRS-Monitoring beschränkt sich auf die Beobachtung des makroökonomischen Rahmens und Empfehlungen zur Verschuldungsfähigkeit Nicaraguas sowie der laufenden Kosten insgesamt. Fragen, die die armutsbezogene Gestaltung von Reformprozessen betreffen (z.B. die Reform des öffentlichen Dienstes oder die Struktur und Verteilung der Investitionen) werden der Weltbank überlassen.

Die interamerikanische Entwicklungsbank **BID** wird trotz des großen Finanzvolumens in Nicaragua nicht als wesentlicher konzeptioneller Akteur in der PRS-Debatte wahrgenommen. Ein vom BID finanziertes Programm zur Unterstützung der PRS-Umsetzung namens PAI hat sich nach vorliegenden Informationen auf punktuelle lokale Sachspenden konzentriert, deren Wirkungen bei einer Evaluierung als zweifelhaft eingeschätzt wurden. Über Anregungen zum Monitoringsystem ist nichts bekannt. Allerdings gehört der BID – zusammen mit der Weltbank, UNDP und NORAD – zu den Kofinanciers des Projekts zur Verbesserung der amtlichen Statistik.

### Box 3: Anregungen für die deutsche EZ

Im Hinblick auf die steigende Bedeutung der multilateralen „Technical Assistance Loans“ zur Begleitung von PRSCs wird angeregt, dass die GTZ zukünftig eine Beteiligung an derartigen Transaktionen zumindest prüft, anstatt von vornherein in einer selbstgewählten „Nischenposition“ zu verharren. Dadurch könnte ggf. auch der Informationsaustausch mit der Weltbank erleichtert werden.

Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Programmhilfe und das verbreitete Unbehagen gegenüber der Vormachtstellung der Weltbank sollte die deutsche EZ alle Möglichkeiten nutzen, mit anderen bilateralen Gebern über alternative Kooperationsformen zu sprechen (Korbfinanzierungen unter den Bilateralen, gemischte Körbe aus Darlehen und Zuschüssen, TZ-Körbe...).

Die Unterstützung der Zivilgesellschaft und ggf. auch der Privatwirtschaft bei der Beteiligung am PRS-Monitoring z.B. durch Gegengutachten oder Fallstudien ist eine wichtige Korrekturmaßnahme zum etwas „staatslastigen“ PRS-Ansatz, die von der deutschen EZ weiterverfolgt werden sollte. Allerdings sollte die GTZ sich dabei nicht auf reine Finanzierungszuschüsse beschränken, sondern ihre Erfahrungen bei der methodischen Gestaltung und der Präsentation von Studien einbringen, um die Glaubwürdigkeit der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zu fördern.

## 5. Informationswert des Monitoring-Systems für die Geber

### 5.1 Erwartungen der Geber

Allmähliche Entstehung von Standards

Da der PRS-Ansatz insgesamt relativ neu ist, bildet sich unter den Gebern erst allmählich ein gemeinsames Verständnis heraus, welche Erwartungen gegenüber dem PRS-Monitoring bestehen. Während der große Rahmen durch die Policy-Matrizen der internationalen Finanzinstitutionen gesteckt ist, sind vielen bilateralen Gebern nur Teile davon wichtig oder sie möchten zusätzliche Akzente setzen. Gemeinsame Mindestanforderungen beziehen sich auf Folgendes:

- Umfang der armutsrelevanten Ausgaben und Verwendungszwecke
- Aussagen zur Umsetzung der mit der ERCERP / dem PND verbundenen politischen Reformprozesse
- Aussagen zu den Armutswirkungen: Eine Zuordnung der Wirkungen zu den Inputs; einige bilaterale Geber drängen dabei explizit auf eine genderdifferenzierte Ausweisung von Indikatoren

Darüber hinaus ist insbesondere den bilateralen Gebern wichtig, dass eine Mitgestaltung und Kontrolle durch die Zivilgesellschaft deutlich erkennbar ist. Seit den Ereignissen in Bolivien im Herbst 2003 (Sturz des Präsidenten durch eine spontane Volkserhebung wegen eines umstrittenen Investitionsvorhabens mit großen Auswirkungen auf das Haushaltsdefizit) wird dies auch den multilateralen Finanzinstitutionen deutlicher.

### 5.2 Aussagekraft zu den Inputs (armutsrelevante Ausgaben)

Haushaltsreformen zeigen Wirkung

Der Nicaraguanische **Haushaltsplan für das Jahr 2004** ist klar strukturiert und weitgehend transparent. Die Grundsätze des IWF über „fiscal transparency“ werden befolgt. Geplante Ausgaben sind detailliert aufgeteilt nach der Ebene, auf der sie anfallen (Zentralregierung versus Gebietskörperschaften), den Verwendungszwecken und Kostenarten, Ressorts sowie spezifischen Programmen. Die dem Sozialfonds FISE zufließenden Mittel sind ebenfalls erfasst und es ist klar erkennbar, welche Programme zu welchen Teilen aus dem Staatshaushalt oder aus externen Quellen finanziert sind. Darlehen und Schenkungen ausländischer Geber werden erfasst, sofern sie bekannt sind. Auch die Mittelzuweisungen an die Gebietskörperschaften sind nach Herkunft der Mittel sowie vorgesehenen Verwendungszwecken klassifiziert. Auf diese Weise ist für Politiker und Bürger unmittelbar nachvollziehbar, welche investiven Mittel für welche Programme und Maßnahmen zur Verfügung stehen. Ein Vergleich mit dem im Aufbau befindlichen SIGFA-Informationssystem würde im Idealfall einen transparenten Überblick über den aktuellen Durchführungsstand

erlauben. De facto ist dies erst ansatzweise erreicht, da erst ein geringer Teil der öffentlichen Stellen an das System angeschlossen ist.

Ein ausführlicher Abschnitt im Haushaltsplan ist den HIPC-Mitteln und ihrer Verwendung gewidmet, wie im **Public Expenditure Review**“ gefordert. Es wird aufgeführt, in welcher Höhe ein Schuldenerlass von welcher Finanzinstitution (z.B. BID) wirksam wird und welchem Programm diese Mittel zugewiesen werden. Wenn zeitnah über die Durchführung der Programme berichtet wird, ist im Idealfall zum Jahresende bekannt, in welcher Höhe und für welche Zwecke die HIPC-Mittel verausgabt wurden (und ggf. auch welche Träger hierzu nicht in der Lage waren).

**Armutsausgaben  
noch nicht aus-  
reichend abge-  
grenzt**

Im Hinblick auf die Armutsbekämpfung besonders interessant sind **Höhe und Struktur der armutsrelevanten Ausgaben**: Sie werden im Haushaltsplan 2004 gesondert – gegliedert nach Ressorts und Programmen – detailliert aufgeführt. Die Abgrenzungskriterien sind in der ERCERP erläutert. Nach dieser Definition werden laut vorliegendem Haushaltsplan im Jahr 2004 57 % der primären Staatsausgaben (d.h. der Staatsausgaben abzüglich Schuldendienst und Ausgaben für Kapitalspritzen an Finanzinstitutionen) in armutsrelevante Bereiche fließen. Dies ist eine im Vergleich zu den 52 % im Jahr 2002 signifikante Steigerung, der auch die in der Policy Matrix festgelegte Benchmark von 47 % übersteigt. Erstmals wird im kommenden Jahr auch ein erhöhter Anteil (vorerst 4 %) der Steuereinnahmen an die Gemeinden überwiesen, eine wichtige Voraussetzung für die Dezentralisierung staatlicher Basisdienstleistungen.

Die **Klassifizierung** der armutsrelevanten Ausgaben ist ausgesprochen großzügig und nicht immer nachvollziehbar. Es sind u.a. auch Ausgaben enthalten, deren Armutsbezug bestenfalls indirekt ist oder der gesamten Bevölkerung zugute kommt. Sie umfassen folgende Kategorien: Den größten Teil der Erziehungs- und Gesundheitsbudgets sowie der Ausgaben für Familienförderung und ländliche Entwicklung, die gesamte Sozialhilfe sowie das gesamte Budget des Sozialfonds FISE, Transfers aus dem Staatshaushalt an nachgeordnete Behörden und Institutionen wie z.B. das Landvermessungsinstitut, die Elektrifizierungsbehörde oder das Gemeindeförderinstitut.

**Box 4: Qualität und Angemessenheit des Monitoring**

Es werden in allen Themenbereichen von der Regierung erhebliche Anstrengungen unternommen, Ausgaben, Prozesse, Ergebnisse und Wirkungen zu verfolgen. Die Qualität der Ergebnisse ist jedoch innerhalb der einzelnen Themenbereiche sehr unterschiedlich. So kommt es z.B. im Themenschwerpunkt „**Human-kapital**“ häufig vor, dass aus bestimmten Gemeinden keine oder keine vollständigen Daten vorliegen, weil Vertreter der Sektorministerien auf dieser Ebene nicht gewohnt sind, Daten auszuwerten. Die Daten zur **Wasserversorgung** sind von anerkannt schlechter Qualität, die des **Erziehungs- und Gesundheitswesens** dagegen vergleichsweise besser. Der Themenbereich „**Good Governance**“ umfasst ebenfalls eine Fülle von sehr unterschiedlichen Aktivitäten (z.B. Finanzinformationssysteme, Korruptionsbekämpfung), deren Gesamteindruck je nach Standpunkt und Anspruchsniveau des Betrachters sehr unterschiedlich bewertet werden kann: So kann die erfolgreiche Strafverfolgung des ehemaligen Präsidenten Alemán als bahnbrechender Durchbruch gewertet werden (da bisher einmalig in Lateinamerika) oder als halbherziger Showeffekt (andere korrupte Regierungsbeamte wurden nicht verfolgt). In den Anhang wurden daher exemplarisch die Listen der Millenniumsziele und intermediären Indikatoren für den Themenschwerpunkt „Humankapital: Bildung, Gesundheit, Wasser“ aufgenommen, anhand derer der Leser sich ein eigenständiges Bild machen kann.

### 5.3 Aussagekraft zu Reformprozessen

Ownership für Good Governance...

Der zweite Fortschrittsbericht deckt alle in der ERCERP Matrix aufgelisteten Themenbereiche ab. Insbesondere über den Schwerpunkt Good Governance wird ausführlich, prozessorientiert und in Teilen durchaus selbstkritisch berichtet (z.B. Einleitung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, Reichweite der Modernisierungsvorhaben...). Die initiierten Prozesse z.B. im Bereich der Bürgerbeteiligung oder verschiedener Verwaltungsreformen werden hinsichtlich des Verfahrensstandes und der unmittelbaren **Outputs** (z.B. Teilnehmerzahlen infolge von Einladungen zu Konsultativgesprächen, Zahl der an die neuen Informationssysteme angeschlossenen Institutionen) präzise dokumentiert, was weit über den Umfang der Rechenschaftslegung in den anderen HIPC's der Region hinausgeht.

...aber Beurteilung zu optimistisch

Allerdings werden die mit den eingeleiteten Maßnahmen erreichten **qualitativen Fortschritte** vielfach überbewertet. So wird die Erarbeitung von strategischen Entwicklungsplänen auf Provinzebene als Erfolg dargestellt, auch wenn diese Pläne de facto keine strategischen Elemente enthalten. Die Webseite des SIGFA-Systems wird als erreichter Beitrag zur Transparenz betrachtet, während Bürger, NGOs und sogar der Rechnungshof über die Unvollständigkeit der Einträge und die langsame Datenübertragung klagen (was die Nutzbarkeit für diesen Zweck eindeutig einschränkt).

Der Übertreibung der Errungenschaften im Reformprozess von Seiten der Regierung steht deutliche Schwarzmalerei auf Seiten des Dachverbandes **Coordinadora Civil** gegenüber: Ohne Bezug zu den Zuständen in den

Nachbarländern oder unter vorherigen Regierungen wird z.B. beklagt, dass sie nicht rechtzeitig über die Details der Darlehensverhandlungen mit der Weltbank informiert worden seien oder zu wenig Zeit für Stellungnahmen zum Entwurf des PND erhalten hätten.

#### 5.4 Aussagekraft zu den Wirkungen (Armutssreduzierung)

Nicht alle Indikatoren aktuell verfügbar

Der zweite Fortschrittsbericht der Regierung nimmt detailliert zur Verfügbarkeit von Daten für die Erfüllung der **Millenniumsziele** und der in der ERCERP enthaltenen intermediären Indikatoren Stellung (siehe Tabelle im Anhang). Es liegen für weniger als die Hälfte der intermediären Indikatoren aktuelle Daten vor, (was vom Dachverband der Zivilgesellschaft süffisant als Misserfolg der Strategie kommentiert wird). Eine grundlegend aktuellere Berichterstattung hierzu ist aber kaum möglich, da die notwendigen statistischen Untersuchungen nicht jährlich durchgeführt werden. In diesem Sinne ist das Monitoringsystem zu ambitiös. Verbesserungsfähig ist dagegen die Verarbeitung und Disaggregation von Daten der Sektorministerien.

Mit Ausnahme des Millenniumsziels Müttersterblichkeit werden die Indikatoren weder in der ERCERP, noch in den Fortschrittsberichten **genderdisaggregiert** ausgewiesen. Dies wird damit begründet, dass in Nicaragua weder beim Schulbesuch, noch in der medizinischen Versorgung oder Ernährung eine auffällige Diskriminierung von Mädchen stattfindet und die Zahl der Indikatoren überschaubar gehalten werden müsse.

Zahlreiche Ergänzungsmöglichkeiten

Die vorhandenen Indikatoren spiegeln weder die Entwicklung der **Beschäftigung**, noch die Wahrnehmung staatlicher Leistungen und wirtschaftlicher Entwicklungen durch die Bürger wieder, die beide für das subjektive Empfinden von Armut essentiell sind. Die Regierung plant, das Monitoring um Indikatoren zu Beschäftigung und Migration zu erweitern.

Die Weltbank moniert, dass die **Effektivität und Effizienz** der Verwendung öffentlicher Mittel nicht ausreichend überprüfbar sei, da geplante Ausgaben (auch armutsorientierte) nicht unmittelbar und kleinräumig an die Erreichung bestimmter Ergebnisse gekoppelt seien. Das Monitoring der MDGs und makroökonomischer Größen sei insofern nicht aussagekräftig, als keine Aussagen über die Kausalität (ist die Verbesserung mit dieser Ausgabe erreicht worden) und ggf. alternative Ausgabeoptionen möglich sind (Wäre es auch billiger gegangen?). Dies ist zweifelsohne zutreffend, ist aber eine recht anspruchsvolle Denkweise, die Verwaltungen nur schwer zu vermitteln ist.

Die Aussagen der Coordinadora Civil in ihrem Gegengutachten zum Fortschrittsbericht sowie die parallel dazu durchgeführten punktuellen Feldforschungen bieten einige Anregungen dafür, wie die **Wahrnehmung der Bürger** stärker in das Monitoring einfließen könnte. Sie sind jedoch methodisch noch nicht ausgereift.

## 5.5 Nutzung von Monitoringinformationen für den Geberdialog

Der wesentliche Mechanismus für die Nutzung von Monitoringinformationen für den Geberdialog waren in Nicaragua bisher die Verhandlungen zwischen Regierung und Weltbank über das **PRSC** sowie Weltbank und bilateralen Gebern über das darauf aufbauende PSMTAC. Sowohl die Ergebnisse der PRS-Fortschrittsberichte, als auch die Ergebnisse der o.g. Untersuchungen zur Einschätzung der treuhänderischen Risiken sind in diese Verhandlungen eingeflossen.

### Vereinbarungen auf der Grundlage von Monitoringinformationen

Die wichtigsten Kritikpunkte aus allen treuhänderischen Untersuchungen der Weltbank wurden in die Policy Matrix des PRSC aufgenommen und mit entsprechenden Konditionalitäten versehen. Darüber hinaus wurden ausführliche **Aktionspläne** erarbeitet sowie entsprechende Umsetzungsvereinbarungen (MoU) mit der Nicaraguanischen Regierung unterzeichnet. Die o.g. Beobachtungen zur Attribution Gap beim Wirkungsmonitoring der Regierung waren der Ausgangspunkt für den von der Weltbank veranlassten PSIA zur Struktur öffentlicher Investitionen.

Beim Vor-Ort-Besuch in Nicaragua zeigte sich, dass diese Vereinbarungen von beiden Seiten ernstgenommen werden: Die Weltbank bemühte sich aktiv, Widersprüche mit den **Konditionalitäten** anderer Geber zu vermeiden und weitere Geber auf die von ihr bereits vereinbarten Konditionen einzuschwören. Die Stabsstelle SECEP wiederum vergleicht ebenfalls akribisch und kontinuierlich alle mit verschiedenen Gebern zu einem Themenkomplex getroffenen Vereinbarungen.

Die Regierung von Nicaragua hat auf Anregung der Geber eine Arbeitsgruppe im Finanzministerium eingerichtet, das die Kriterien für die Definition **armutsrelevanter Ausgaben** in Abstimmung mit der Weltbank überarbeiten und auch das HIPC-Tracking beobachten soll.

Der Bedarf an **Technischer Hilfe** zur Verbesserung der PRS-Umsetzung einschließlich des Monitorings wurde zum Zeitpunkt des Besuchs gerade im Rahmen einer gemeinsamen Mission von Weltbank und bilateralen Gebern verhandelt. Wesentliche Inputs waren auch hier die im Fortschrittsbericht der Regierung dargelegten Engpässe, die o.g. Untersuchungen der Weltbank, aber auch die Einwände der Coordinadora Civil.

### Geber an Bürgerbeteiligung interessiert

Über die vom CONPES abgehaltenen Konsultationen auf regionaler Ebene sind zahlreiche Anregungen und Beobachtungen der **Zivilgesellschaft** in den PND und auch in den Fortschrittsbericht eingeflossen. Die Einschätzung, in welchem Umfang derartige Einlassungen berücksichtigt worden sind, variiert allerdings erheblich zwischen Regierung und Coordinadora Civil. Eine Ursache für Schwierigkeiten im „zivilgesellschaftlichen Dialog“ liegt aus Sicht der Regierung darin, dass Einwände oft nicht fachlich begründet und abgewogen sind und ihre Repräsentativität schwer feststellbar ist. Die meisten bilateralen Geber halten die lautstark vorgebrachten Klagen des Dachverbandes der NGOs zwar für übertrieben, sehen aber ebenfalls, dass die Mechanismen für die Bürgerbeteiligung bei Umsetzung und Monitoring der ERCERP noch nicht ausgereift sind.

Die Frage, wie, wodurch und mit wem derartige Mechanismen weiterentwickelt werden können, ist einer der Schwerpunkte in den Verhandlungen über das PSMTAC.

**Anspruch an Indikatoren muss überprüft werden**

Des Weiteren besteht Einigkeit zwischen Regierung und Gebern, dass die aktuelle Liste der intermediären **Indikatoren** im Zuge des PSMTAC einer erneuten Revision unterzogen werden sollte. Hierbei sollen folgende Aspekte überprüft werden:

- Sollten Indikatoren entfallen, die zur Zeit nicht regelmäßig messbar sind oder sollte das Anspruchsniveau gesenkt werden?
- Sollten die Indikatoren (ggf. welche) stärker genderdisaggregiert werden?
- Welche Indikatoren müssen hinzugefügt werden, um der stärkeren Betonung der wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen?
- Welche Indikatoren sind besonders für ein Monitoring auf lokaler Ebene geeignet?
- Wie und wo können soziale Kontrolle und Bürgerbeteiligung beim Monitoring verstärkt werden?

## 6. Einschätzung des Monitoring-Systems in Nicaragua

### 6.1 Stärken

**Klare Zuständigkeiten**

Eine Stärke des Monitoringsystems in Nicaragua ist zunächst die Tatsache, dass es existiert und von der Regierung weiterentwickelt wird. Mit der Stabsstelle im Präsidentsamt und der Task Force im Finanzministerium bestehen eindeutige **Zuständigkeiten** und Koordinationsmechanismen, die hochrangigen Rückhalt genießen und daher im großen und ganzen anerkannt sind und Änderungen anstoßen können. Nichtsdestotrotz werden dieselben Daten von unterschiedlichen staatlichen Institutionen (z.B. Zentralbank, Außenministerium, Finanzministerium) nach unterschiedlichen Kriterien erfasst, was zu Widersprüchen in der Konsolidierung führt.

Methodisch ist zu begrüßen, dass verschiedene **Monitoringebenen** berücksichtigt werden (Inputs / Ausgaben, Prozesse / Staatsmodernisierung, Ergebnisse und Wirkungsindikatoren...). Quantitative und qualitative Indikatoren sind vorhanden und aussagekräftig, könnten aber im Hinblick auf die Datenverfügbarkeit noch weiter optimiert werden.

**Verankerung in der amtlichen Statistik**

Eine weitere Stärke liegt in der inzwischen recht guten Qualität der **amtlichen Statistik**, insbesondere im Bereich der Erhebungen über den Lebensstandard; auf die Daten über den Arbeitsmarkt trifft dies noch nicht zu.

Erstmals Ex-Präsident wegen Korruption verurteilt

Im Vergleich zu vielen anderen Ländern wird ein erhebliches Maß an **Transparenz** angestrebt und teilweise schon erreicht. Mit der Verurteilung des Ex-Präsidenten Alemán wegen Unterschlagung aufgrund der Ergebnisse von Buchprüfungen wurde für ganz Lateinamerika ein Zeichen gesetzt.

Nach den Ereignissen in Bolivien und angesichts der instabilen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse ist es politisch als günstig anzusehen, dass die Organisationen der **Zivilgesellschaft** grundsätzlich bereit sind, auf dem PRS-Ansatz aufbauend einen konstruktiven Dialog zu führen.

## 6.2 Schwächen

Dezentralisierung verzögert

Eine eindeutige Schwäche liegt darin, dass viele Daten und Kontrollmechanismen bisher nur auf **nationaler Ebene** vorhanden sind, nicht jedoch auf Provinz- und Gemeindeebene oder bei lokalen Dienstleistern (z.B. Schulen). Dies schränkt das Potenzial für die Bekämpfung der Korruption sowie einen effizienteren Umgang mit öffentlichen Mitteln ein bzw. verzögert das Eintreten entsprechender Wirkungen. Ferner wird dadurch eine effektive soziale Kontrolle erschwert, die i.d.R. auf lokaler Ebene ansetzt.

Abhängigkeit von Consultants auch im PRS-Prozess

Eine Achillesferse ist ebenfalls die extrem hohe **Abhängigkeit** Nicaraguas von externer Hilfe. Unabhängig vom Inhalt sind neue Ansätze im weitesten Sinne immer verdächtig, von der Weltbank oder anderen finsternen Mächten oktroyiert worden zu sein. Die Tatsache, dass neben den „offiziellen“ Consultants auch ein erheblicher Teil des staatlichen „Reformpersonals“ von den Gebern finanziert wird, schränkt die Identifikation mit dem PRS-Ansatz ein. Vorhandenen Befragungen deuten darauf hin, dass ERCERP und PND auf lokaler Ebene wenig bekannt sind und dadurch auch nicht kreativ umgesetzt oder weiterentwickelt werden.

Wie in den meisten Ländern mit ausgedehnter Projekterfahrung existieren innerhalb der Sektorbehörden **verschiedene programmatische Ansätze** nebeneinander, die von verschiedenen Gebern initiiert und von der Regierung nie vergleichend evaluiert wurden. Dies ist im Hinblick auf den integralen Anspruch der Programmhilfe eine Schwäche und erschwert auch ein einheitliches Monitoring.

Citizen reports unterbewertet

Eine weitere Schwäche des Monitoringsystems ist es, dass die **subjektive Wahrnehmung** von Armut, Status und der Qualität staatlicher Leistungen nicht erfasst wird. Das in Asien verbreitete Meinungsforschungsinstrument der Citizen Report Cards ist in Lateinamerika gänzlich unbekannt. Erst sehr langsam setzt sich im Rahmen sektoraler Ansätze (SWAPs) die Einsicht durch, dass die Kundenzufriedenheit ein guter Indikator für die Qualität von Reformprozessen ist.

Das neue Informationssystem **SIGFA** müsste gleichzeitig weiterentwickelt und von allen staatlichen Organismen angewandt werden, um dem Anspruch der fiskalischen Transparenz gerecht zu werden. Es ist aber unwahrscheinlich, dass beides gleichzeitig gelingt. Es besteht ein erhebliches Risiko, dass entweder nicht alle Regierungsstellen in der Lage sind,

das System anzuwenden oder interessierte Bürger nicht die Informationen erhalten, die wünschenswert wären; im ungünstigen Fall trifft beides zusammen.

Risiken einer schnellen Dezentralisierung

Die **fiskalische Dezentralisierung** ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Gelingt es jedoch nicht, gleichzeitig die Planungs- und Durchführungskapazität sowie die Mechanismen der Rechenschaftslegung in den schwächeren Gemeinden zu verbessern, können sich die Erbringung öffentlicher Leistungen ebenso wie die Transparenz über die Verwendung öffentlicher Mittel kurzfristig verschlechtern. Dies wird sich höchstwahrscheinlich auf die Qualität der Armutsbekämpfung und die darüber verfügbaren Informationen auswirken.

### 6.3 Perspektiven

Nicaragua als Vorreiter in Lateinamerika

Wenn die jetzt genehmigten umfangreichen neuen Darlehen für die Armutsbekämpfung eingesetzt werden und die vorhandenen Ansätze zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen der Verwaltung zügig umgesetzt werden, kann sich Nicaragua aufgrund seiner geringen Größe mit kalkulierbarem Aufwand als **Vorreiter** für transparentes sauberes Regierungshandeln profilieren. Relativ unaufwändige Maßnahmen wie die Einrichtung öffentlicher Beschwerdestellen (z.B. im Finanzministerium und im Rechnungshof) können in der Region modellhaft wirken. Der außerordentlich hohe Grad an Korruption und Veruntreuung unter der Vorgängerregierung erlaubt es überdies, Verbesserungen wirkungsvoll darzustellen.

### 6.4 Risiken

Angesichts der sehr begrenzten personellen und finanziellen Kapazitäten Nicaraguas besteht das Risiko, dass Urheberschaft und Verantwortung (**Ownership**) für den PRS-Ansatz samt Monitoring letztlich bei den Gebern und den von ihnen finanzierten Consultants bleibt, aber nicht in die

Breite difundiert. Werden keine geeigneten Mechanismen für die anhaltende Einbeziehung der Zivilgesellschaft gefunden, geht auch das Potenzial soziale Kontrolle verloren.

Unsicherheit über politische Entwicklung

Im weiteren Sinne stellen auch die unsicheren Mehrheitsverhältnisse im Parlament einen spezifischen politischen Unsicherheitsfaktor dar. Es ist durchaus wahrscheinlich, dass weniger populäre Reformelemente politisch instrumentalisiert werden und sich daraus Auswirkungen auf die Reformfähigkeit oder den Reformwillen der Regierung ergeben. Hiervon wird auch das PRS-Monitoring betroffen sein, da die Fähigkeit zur Selbstkritik mit sinkender **Souveränität** abnimmt.

## 7. Schlussfolgerungen für den Ländervergleich

### 7.1 Modellhafte Verfahrensweisen und vermeidbare Fehler

Die gesamte PRS-Debatte, einschließlich der Konzeption des M&E-Systems, ist in Nicaragua im Vergleich zu anderen Ländern der Region sehr ausdifferenziert. Die Umsetzung der beabsichtigten Maßnahmen ist jedoch noch nicht so weit fortgeschritten, dass belastbare Schlussfolgerungen möglich sind. Im weiteren Sinne **modellhaft** für arme Länder ist die unter der Regierung Bolanos vorangetriebene Verknüpfung von Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum in einer integrierten Strategie. Im Hinblick auf das PRS-Monitoring im engeren Sinne werden folgende Vorgehensweisen als erfolgversprechend eingeschätzt:

Modellhafte Ansätze...

- Operative Verbesserung der amtlichen Statistik und staatlicher Informationssysteme parallel zur PRS-Debatte
- Koordination des PRS-Monitoring in einer Stabsstelle im Präsidialamt, wo Rückhalt von höchster Ebene gegeben ist
- Durchführung von PSIAs zu verschiedenen kontrovers diskutierten Politikfeldern (mit Unterstützung der Geber)
- Entwicklung einer Sektorstrategie für die Basisgesundheitsversorgung (einschl. des zugehörigen M+E-Systems), um das PRSP sektoral zu unterstützen
- Unterstützung der Geber für „Gegengutachten“ zur amtlichen PRS-Berichterstattung aus dem Kreis von NGOs und Zivilgesellschaft zur Belebung der Debatte
- Einbindung mehrerer Geber in die Finanzierung des PRSP und der zugehörigen technischen Hilfen, um der als bedrohlich empfundenen Dominanz der Weltbank etwas entgegenzusetzen

Diesen nachahmenswerten Praktiken stehen eine Reihe von suboptimalen bis **bedenklichen Verhaltensweisen** gegenüber. Von vermeidbaren Fehlern kann im Zusammenhang mit dem relativ neuen PRS-Handwerk noch nicht gesprochen werden. Es handelt sich um folgende Phänomene:

...noch nicht in allen Bereichen entwickelt

- Ein erheblicher Teil der Reformen der PRS wird **kreditfinanziert**, ist aber nicht unmittelbar produktivitätssteigernd. Besonders auffallend ist der Umfang an (oft internationalen) Consultingleistungen, um das Reformtempo zu halten. Nicaragua läuft dadurch Gefahr, ein Jahrzehnt nach nach historischen Schuldenerlass erneut überschuldet zu sein. Zwar werden die laufenden Ausgaben vom IWF streng kontrolliert; ein großer Teil der Consultingleistungen wird aber als investiv eingestuft.
- Die Definition der **armutsrelevanten Ausgaben** ist ein kritischer Parameter, um die regierungsseitigen Inputs in die Umsetzung der

PRS glaubwürdig zu dokumentieren; werden diese Ausgaben zu Beginn wesentlich zu großzügig ausgewiesen, lassen sich später bei Verwendung einer technisch adäquaten aber eingeschränkten Definition Fortschritte in der Haushaltsplanung nur schwer vermitteln.

- Wenn nach einer Phase intensiver Konsultationen im Zusammenhang mit der Strategieentwicklung die Rolle der **Zivilgesellschaft** beim Monitoring der Umsetzung nicht zügig definiert wird, entsteht ein Vakuum, das – insbesondere bei sich verschlechternder Wirtschaftslage – politisch ausgenutzt werden kann; außerdem wird die Vermittlung der Chancen der PRS auf lokaler Ebene erschwert; dies ist in Nicaragua relativ spät erkannt worden.

### 7.2 Übertragbarkeit auf andere Länder

**Positive Ansätze  
grundsätzlich  
übertragbar**

Die in Nicaragua angewandten Monitoringverfahren können grundsätzlich auf andere Länder übertragen werden, da sie keine landes- oder kulturspezifischen Elemente enthalten, sondern eher darauf abzielen, internationale Normen und Standards in koordinierter Form umzusetzen.

Die angestrebte Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, von der auch die Kontrolle der öffentlichen Mittelverwendung profitieren wird, setzt einen starken und glaubwürdigen Präsidenten voraus, der sich gegen die Widerstände der Bürokratie durchsetzen kann. Sie setzt ferner eine parallele Verbesserung der Ausbildung und Bezahlung des öffentlichen Dienstes voraus.

Die kontrolliert begrenzte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen ist nur dort durchsetzbar, wo diese Gruppen zu schwach sind, um sich der Regierung ernsthaft entgegenzustellen und daher begrenzte Konsultativrechte akzeptieren. Ist diese Balance nicht gegeben, weil oppositionelle Gruppen stark und / oder fundamentalistisch sind (Bolivien), kann der Umfang der Bürgerbeteiligung zu einer Überlebensfrage der Regierung werden.

## 8. Anhänge

### Auswahl armutsrelevanter Daten im Überblick

#### Nicaragua: Anteil der armen Bevölkerung 1993 – 1998 – 2001 (%)

National				Urban			Rural		
Year	Inci- dence <sup>b</sup>	Change	Annual Change <sup>c</sup>	Inci- dence <sup>b</sup>	Change	Annual Change <sup>c</sup>	Inci- dence <sup>b</sup>	Change	Annual Change <sup>c</sup>
<b>All Poor<sup>a</sup></b>									
1993	50.3	..	..	31.9	..	..	76.1	..	..
1998	47.9	-2.4	-1.0	30.5	-1.4	-0.9	68.5	-7.6	-2.1
2001	45.8	-2.1	-1.5	28.7	-0.4	-0.4	64.3	-0.7	-0.3
<b>Extremely Poor</b>									
1993	19.4	..	..	7.3	..	..	36.3	..	..
1998	17.3	-2.1	-2.3	7.6	+0.3	+0.8	28.9	-7.4	-4.5
2001	15.1	-2.2	-4.4	6.1	-1.4	-6.6	24.7	-1.5	-1.8

**Source:** Nicaragua LSMS 1993, 1998, 2001. (a) "All poor" throughout this report includes the extremely poor; thus, the extremely poor are a subset of the poor. (b) Incidence measured by the Headcount Index (Po) is the share of the population whose total consumption falls below the poverty line. (c) Annual change is calculated as the geometric mean for three and five years, respectively.

Zitiert nach: 2003 Poverty Assessment, World Bank

## Zeitvergleich der Staatsausgaben nach Ressorts

### 1. Ressortbezogene Ausgaben in % der gesamten Staatsausgaben

	2002	2003	2004
Erziehung	12,2	11,6	11,0
Gesundheit	12,0	13,4	12,7
Transport	7,0	6,2	7,0
Transfers an Gebietskörperschaften	22,8	20,1	23,5
<b>Transfers an Institut für Gemeindeentwicklung</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>
Schuldendienst	17,7	22,5	18,8
Insgesamt	100	100	100

Quelle: Berechnungen der Weltbank i.V. des PRSC, Angaben für 2004 lt. Haushaltsplan, (Differenzbetrag zu 100 %: Ausgaben für weitere Ressorts und oberste Bundesbehörden)

### 2. Funktionale Ausgaben in % des Bruttoinlandprodukts

	2002	2003	2004
Erziehung	4,4	3,9	4,0
Gesundheit	3,0	3,2	3,1
Wirtschaft	3,9	3,4	3,9
Wohnungswesen und Kommunalentwicklung	0,8	0,8	1,5
Davon <b>Nur Transfers an die Gemeinden</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>
Verteidigung / Innere Sicherheit	2,6	2,6	2,5
Schuldendienst	4,0	5,0	4,3
Insgesamt	22,4	22,1	23,0

Quelle: Berechnungen der Weltbank i.V. des PRSC, Angaben für 2004 lt. Haushaltsplan

## Fortschritte in der Erreichung der Millenniumsziele

### Avance en el Cumplimiento de las Metas Internacionales

Meta internacional	Base metas <sup>1</sup>	1998	2001	2002	Meta 2005	Meta 2015
Reducir extrema pobreza en 50%	19.4	17.3	15.1		16.0	9.7
Incrementar tasa neta de escolarización primaria al 100%	75.0	75.0 <sup>2/</sup>	81.1	<b>84.7</b>	83.4	90.0 <sup>3/</sup>
Reducir tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos en 66%	58.0	40.0	31.0		32.0	20.0
Reducir tasa de mortalidad menores de 5 años por mil nacidos vivos en 66%	72	50	40		37	24
Reducir tasa de mortalidad materna por cien mil nacidos vivos en 75% <sup>4/</sup>	88	118	114	<b>100</b>	93	22

<sup>1/</sup>: El año base de las metas de desarrollo internacional es, en su mayoría, 1990. Nicaragua no cuenta con todas las cifras para 1990, por lo tanto, se utilizó el año más cercano a 1990, en la mayoría de las metas se utilizó 1993 y 1994.

<sup>2/</sup>: La cifra de la tasa neta de escolarización de primaria es para 1999.

<sup>3/</sup>: Nicaragua se fijó esta meta al 90% en vez de la meta internacional de 100%.

<sup>4/</sup> En el año pasado, las tasas de mortalidad materna fueron recalculadas para que sólo incluyan las muertes obstétricas directas, por lo que las cifras han sido ajustadas.

Quelle: SECEP, zitiert nach dem 2. Fortschrittsbericht der Regierung

## Fortschritte bei der Erreichung wichtiger Prozessindikatoren

### Avance de los Indicadores Intermedios de la ERCERP en el 2002

Indicador (porcentaje)	Año Base 1999	Meta 2002	Actual 2002	Cumplimiento en por cientos <sup>4/</sup>
1. Gastos del Gobierno Central en Pobreza		53.1	<b>51.6<sup>3/</sup></b>	97.0
2. Crecimiento del PIB	7.4	3.7	<b>1.0</b>	27.0
3. Tasa Neta de Escolarización Primaria	75.0	79.3	<b>84.7</b>	107.0
4. Tasa de Promoción del Tercer Grado en Escuelas Rurales	76.6	79.6	<b>71.8</b>	90.0
5. Estudiantes que terminaron primaria en seis años	32.0	38.0	<b>38.5</b>	101.0
6. Implementar Sistema Nacional de Evaluación Académica			<b>En En Vigencia Implement</b>	
7. Tasa neta de Escolarización Preescolar	26.0	29.0	<b>27.9</b>	96.0
8. Escuelas Rurales Multigrado con Seis Grados	29.0	41.0	<b>40</b>	98.0
9. Construcción o reparación de aulas de primaria anualmente	977	490	<b>663</b>	135.0
10. Partos Institucionales	47.0	55.9	<b>49.9</b>	89.0
11. Cuidados Prenatales	71.6	81.4	<b>70.5</b>	87.0

**Avance de los Indicadores Intermedios de la ERCERP en el 2002**

Indicador (porcentaje)	Año Base 1999	Meta 2002	Actual 2002	Cumplimiento en por cientos <sup>4/</sup>
12. Captación Precoz del embarazo (cuidados prenatales en primer trimestre de embarazo)	31.9	38.9	<b>31.8</b>	82.0
Cobertura de Vacunas				
13. 1 dosis de BCG	99.0	99.0	<b>93.2</b>	94.0
14. 3 dosis antipolio	91.0	92.0	<b>85.3</b>	93.0
15. 3 dosis 5-en-1 (pentavalente)	7.0	91	<b>84.7</b>	93.0
16. Vacuna Antipolio, en niños de 12-23 meses <sup>1/</sup>	83.8		<b>85.7</b>	
17. Incidencia de Diarrea, menores de 5 años <sup>1/</sup>	21.9	n.d.	<b>24.8</b>	n.d.
18. Incidencia de Infecciones Respiratorias, menores de 5 años <sup>1/</sup>	27.3	n.d.	<b>23.7</b>	n.d.
19. Demanda Insatisfecha de servicios de Planificación Familiar de las Mujeres con pareja entre 15-19 años <sup>2/</sup>	27.1	n.d.	<b>19.8</b>	n.d.
20. Demanda Insatisfecha de Métodos de Planificación Familiar de las Mujeres con pareja entre 20-24 años <sup>2/</sup>	19.7	n.d.	<b>17.0</b>	n.d.
21. Acceso a Servicios de Salud Reproductiva para Mujeres en Edad Fértil	21.0	22.0	<b>24.7</b>	112.0
22. Plan Ambiental de Nicaragua	...	Aprobado	<b>Aprobado</b>	
23. Desnutrición crónica en menores de 5 años <sup>1/</sup>	19.9	n.d.	<b>17.8</b>	n.d.
24. Cobertura Nacional de Agua Potable	66.5	71.0	<b>72.8</b>	103.0
25. Acceso a Agua Segura en Poblaciones Rurales	39.0	48.2	<b>49.8</b>	103.0
26. Acceso Nacional a Saneamiento <sup>1/</sup>	84.1		<b>86.2</b>	
27. Acceso a Alcantarillado en Poblaciones Urbanas	33.6	35.8	<b>32.7</b>	91.0
28. Tasa de Analfabetismo (mayores de 10 años) <sup>1/</sup>	19.0	n.d.	<b>18.7</b>	n.d.
29. Número Promedio de Años en la Escuela, Niños de 10-19 años <sup>1/</sup>	4.6	n.d.	<b>4.9</b>	n.d.

**Avance de los Indicadores Intermedios de la ERCERP en el 2002**

---

<b>Indicador (porcentaje)</b>	<b>Año Base 1999</b>	<b>Meta 2002</b>	<b>Actual 2002</b>	<b>Cumplimiento en por cientos <sup>4/</sup></b>
-------------------------------	------------------------------	----------------------	------------------------	--

---

1/: Este indicador no tiene establecido meta para el 2002, puesto que proviene de la EMNV. Los datos son referidos al 2001.

2/: Este indicador no tiene establecido meta para el 2002, puesto que proviene de la ENDESA. Los datos son referidos al 2001.

3/: Incluye gasto en pobreza vinculado con Mitch.

4/: Se considera que el indicador ha sido cumplido si el porcentaje es 97% o mayor.

Nota: Los indicadores del 17 al 20, 23 y 28 muestran su mejoría al reducir las cifras.

**Quellen: SECEP, BCN, MINSA, MECD, INEC, ENACAL y MAGFOR, zitiert nach 2. Fortschrittsbericht der Regierung**

## 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