

Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) - Leitfaden

1. Was ist PSIA?

Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) ist ein Ansatz der Politikfolgenabschätzung im Bezug auf Armutsminderung. PSIA analysiert die Auswirkungen von spezifischen Reformmaßnahmen auf die Wohlfahrt verschiedener Bevölkerungsgruppen, insbesondere armer und benachteiligter Schichten.

PSIA ist *kein* standardisiertes Instrument, sondern ein flexibler Ansatz, der aus **drei Kernelementen** besteht:

- *Methodischer Analyserahmen*, der die wichtigsten Analysebereiche und Fragen darstellt.
- Breiter und offener *Instrumentenkasten*, der quantitative und qualitative, soziale, politische und ökonomische Datenerhebungs- und/oder Analyseinstrumente enthält.
- *Politischer Dialogprozess*, in dem die PSIA eingebettet werden soll.

Die besonderen **Merkmale** von PSIA sind:

- die Fokussierung auf konkrete, in der Regel anstehende Reformmaßnahmen der Partnerregierungen,
- das explizite Ziel, den Zusammenhang zwischen der Reform und Armutsbekämpfung herzustellen,
- die empirische Tiefe der Analyse,
- die Verbindung von Analyse mit politischen Entscheidungsprozessen.

2. Auswahl der Reform für eine PSIA

Eine PSIA soll idealerweise *vor* der Entscheidung über die Umsetzung und Ausgestaltung einer Reform durchgeführt werden (*ex-ante*), um genug Zeit für die Analyse, die Diskussion der Ergebnisse und eine (so weit wie möglich) partizipative politische Entscheidungsfindung zu erlauben. Eine PSIA kann nicht im „leeren Raum“ durchgeführt werden, d.h. dass auch bei einem *ex-ante* PSIA die möglichen alternativen Reformmaßnahmen klar definiert sein müssen, um einer Analyse unterzogen zu werden.

PSIA kann nicht für alle Reformen durchgeführt werden und sollte vorzugsweise nur für solche durchgeführt werden, die:

- Große (erwartete) Auswirkungen auf die Armut und die soziale Situation der Bevölkerung haben (können)
- Eine hohe Priorität auf der nationalen Agenda haben
- Von starken Kontroversen begleitet sind.



Orientierung für die Zeitplanung:

die meisten PSIAs, die v.a. von der Weltbank bisher durchgeführt wurden, dauerten zwischen 1 und 2 Jahren. Während die Analyse an sich je nach Datenlage zwischen zwei und sechs Monaten benötigen kann, dauert der dazugehörige Dialog-Prozess i.d.R. erheblich länger. Abstimmungs- und Konsultationsprozesse nehmen sowohl organisationsintern, wie auch zwischen unterschiedlichen Akteuren sehr viel Zeit in Anspruch.

3. Partizipation und Ownership

Die institutionelle Verankerung von PSIA und angemessene Konsultation und Partizipation können ausschlaggebend für die Umsetzung der Empfehlungen sein. Allerdings muss auch hier auf Machbarkeit und Sinnhaftigkeit geachtet werden. Es ist zu empfehlen, von Anfang an eine *Kommunikationsstrategie* zu entwickeln, in der festgehalten wird, welche Akteure zu welchem Zeitpunkt wie involviert sein sollen.

Bei der Beteiligung der relevanten nationalen Akteure (politischer Entscheidungsträger, technischer Fachkräfte, Repräsentanten der betroffenen Gruppen) ist es wichtig, die Rollen klar zu definieren. Dabei sollte eine Person/ Organisation - idealerweise mit erwiesener PSIA-Kompetenz - die klare Federführung haben. Zur institutionellen Verankerung der PSIA empfiehlt es sich, die für das PRSP und dessen Monitoring zuständige Einheit der Regierung zu wählen (PRSP-Sekretariat o.ä.), ohne dabei die Rolle des für die Reform zuständigen Sektorministeriums zu vernachlässigen.

Steuerungskomitees stellen einen guten Konsultationsmechanismus dar. Stakeholder-workshops können dazu genutzt werden, mit einem breiteren Rahmen von Akteuren die Fragestellungen zu definieren, die Zwischenergebnisse zu kommentieren und Strategien für die Umsetzung der Empfehlungen auszuarbeiten. Die Ergebnisse sollten auch über weitere Kanäle – z.B. den Medien – einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

PSIA kann zwar dazu beitragen, einen öffentlichen Konsens zu einer bestimmten Reformmaßnahme zu fördern, sie kann aber nicht in allen Schritten konsensabhängig konzipiert sein.

4. Capacity- Building

In der Regel existieren in den Partnerländern noch keine ausreichenden Kapazitäten, um eine PSIA in völliger Eigenregie durchzuführen. Deshalb ist es neben der Einbindung nationaler Akteure im Prozess auch wichtig, die Qualität der Analyse sicherzustellen. Die Teamleitung sollte eine mit PSIA erfahrene Fachkraft übernehmen. Das Team sollte nationale Experten einschließen, die zum einen den lokalen Kontext gut kennen, und zum anderen durch die Teilnahme an der PSIA praktisch learning-by-doing Erfahrung mit dem Ansatz sammeln. Auch zuständige Schlüsselfachkräfte der Partnerbehörde und der Zivilgesellschaft sollten ein Grundverständnis von PSIA und deren Einsatzmöglichkeiten bekommen und in der Steuerung einer PSIA geschult, sowie bei der Beteiligung an der PSIA unterstützt werden.

Mittel- und langfristig müssen die nationalen Kapazitäten für PSIA gestärkt werden, und zwar auf verschiedenen Ebenen:

- Auf der Ebene von Forschungsinstituten und Regierungsbehörden zur Datenerhebung und –analyse.
- Auf der Ebene von Fachpersonal und von politischen Entscheidungsträgern zur Beauftragung und Steuerung von PSIA, sowie zur Verwendung der Ergebnisse und deren Umsetzung in politischen Entscheidungen.
- Auf der Ebene von Zivilgesellschaft und anderer Schlüsselakteure (Opinion-makers) zur Verwendung der Ergebnisse im öffentlichen Dialog und Meinungsbildungsprozess.

Solche Capacity-Building-Maßnahmen könnten gut in Projekten, die sich mit PRSP-Beratung und Unterstützung befassen, eingebaut werden.

5. Inhalte einer PSIA

Die zentralen Forschungsfragen, sowie die Datenerhebungs- und Analyseinstrumente, die zur Anwendung kommen sollen, sollten in einem Konzeptentwurf erläutert werden. Es ist wichtig, *vorab* die Sekundärliteratur zu dem Thema auszuwerten und, wenn möglich, auch Erfahrungen aus anderen Ländern mit einzubeziehen. So kann sichergestellt werden, dass bereits existierende Daten und Informationen verwertet werden und Redundanzen vermieden werden. Damit lassen sich auch der Aufwand und die Kosten für die Erhebung von Primärdaten erheblich verringern.

Als **Good-Practice Prinzipien** für eine PSIA gelten:

- Beachten des in dem PSIA User's Guide vorgeschlagenen *Analyserahmens*. Analysiert werden sollten:
 - die wichtigsten *Akteure* (stakeholders), die die Reform beeinflussen (können) oder die von der Reform betroffen werden;
 - die *Institutionen*, die die Reform umsetzen sollen oder für deren Erfolg notwendig sind;
 - die *Transmissionskanäle*, die die Wirkungen der Reformmaßnahmen vermitteln (Preise, Beschäftigung, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Besitztümer oder Vermögen (assets), Transferleistungen und Steuern, Autoritätsbeziehungen);
 - die *Wirkungen*, die durch die Reform auf die Lebenssituation der Betroffenen hervorgerufen werden (können);
 - die *Risiken*, dass die Reform nicht wie geplant durchgeführt wird, dass sie die erwünschten Wirkungen nicht entfalten kann oder dass sie negative Folgen haben kann.
- Aufbau der *Wirkungszusammenhänge* auf der Grundlage dieses Analyserahmens. Dies ist das Schlüsselement einer PSIA, welches diese von allgemeinen Armutsanalysen oder von allgemeinen Sektoranalysen unterscheidet. Die Kernfrage ist *wie* – durch welche Akteure, Institutionen, Prozesse, „Transmissionskanäle“ – beeinflusst die Reform die Situation der Menschen. Bei der Erstellung der Hypothesen sollte auch die Frage über die Wirkungen der Erhaltung des *statu quo* (keine Reform) in Betracht gezogen werden.
- Verwenden eines *multidisziplinären Ansatzes*: Kombination qualitativer und quantitativer Daten, sozialer und ökonometrischer Analysen, ökonomischer, sozialer und politischer Erkenntnisse. Besonders wenn es um die Analyse von Akteuren und Institutionen oder des politischen Kontextes geht, sind qualitative Instrumente gefragt. Mit deren Hilfe kann man Hypothesen erstellen, die durch quantitative Methoden geprüft werden können, unerwartete Wirkungen oder Risiken identifizieren, die Schlussfolgerungen der quantitativen Analyse ergänzen und ggf. auch fehlende quantitative Daten kompensieren.

- *Desaggregation* der Daten und der Analyse nach unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen: sozioökonomische Kategorien, aber auch Gender, Ethnische Gruppen, Regionen etc.
- *Monitoring und Evaluation* der Reform in Sicht behalten: eine ex-ante PSIA kann und sollte die Grundlage für das M&E der Reform legen – es bietet die Indikatoren, die Ausgangswerte und die analytische Grundlage dafür. Dies sollte in das PRSP-Monitoring-System integriert werden. Falls zu dem Zeitpunkt der Analyse keine verlässlichen Daten vorhanden sind, kann man relevante Fragen in den kommenden Haushaltsbefragungen einplanen und dadurch die Ergebnisse der PSIA validieren und monitoren.

6. Welche Rolle kann die GTZ bei einer PSIA spielen?

Die GTZ hat, im Auftrag des BMZs, einen Treuhandfonds (Trust Fund) (TF) bei der Weltbank (WB) eingerichtet, um die systematische und transparente Anwendung von PSIA bei der Kreditvergabe der Weltbank zu fördern und die Zusammenarbeit zwischen der deutschen bilateralen EZ und der Weltbank zu stärken. WB-Büros können den TF nutzen, um PSIA-Studien zu finanzieren. Wenn die GTZ oder ihre Partner Bedarf für eine Analyse dieser Art sehen, und Sie hierzu an einer Zusammenarbeit mit der Bank interessiert sind, sollten Sie - unter Verweis auf den TF - Kontakt mit dem WB-Büro in Ihrem Land aufnehmen. So können sie ein PSIA gemeinsam mit der Weltbank in die Wege leiten. Den Antrag muss das WB-Büro vor Ort an das Trust Fund-Team in Washington schicken. Die PSIA-Beteiligung der deutschen TZ kann aber nicht aus dem TF finanziert werden.

Auch wenn unmittelbar keine gemeinsame PSIA-Studie mit der Weltbank möglich ist, gibt es andere Optionen, sich an einer PSIA zu beteiligen:

- Beratung und Unterstützung der Partner bei der Durchführung einer eigenen PSIA oder bei der Beteiligung an einer von anderen Gebern unterstützten PSIA.
- Einbringen der eigenen Erfahrungen in die PSIA-Studie und in dem dazugehörigen Diskussionsprozess. Unterstützung des Disseminationsprozesses der PSIA-Ergebnisse, auch wenn die PSIA von anderen Gebern durchgeführt wurde.
- Beratung und Unterstützung der Partner bei der Umsetzung der Empfehlungen einer schon stattgefundenen PSIA. Capacity Development zu PSIA auf verschiedenen Ebenen: Regierungsinstitutionen, Forschungsinstitutionen in den Partnerländern, zivilgesellschaftliche Organisationen etc.

7. Weiterführende Ressourcen:

Die *PSIA Website* der Weltbank bietet eine Fülle an weiterführender Information: www.worldbank.org/psia, bei DfID: <http://www.prpsynthesis.org/> und Eurodad <http://www.eurodad.org/workareas/default.aspx?id=590> sind weitere Dokumente zu finden

Methodische Dokumente und Instrumentenkasten zu PSIA

A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis. Washington, D.C.: World Bank. World Bank Poverty Reduction Group and Social Development Department (2003) Grundlegendokument der Weltbank zum PSIA-Ansatz. Stellt methodischen Rahmen vor. Ausgewählte Instrumente im Annex.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPSIA/0,,contentMDK:20454976~menuPK:1107972~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:490130,00.html>

E-Learning Course on Poverty and Social Impact Analysis

Ein online-Training für PSIA-Einsteiger.

<http://inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/TrainingMaterialTHEPSIAE-LEARNINGCOURSE>

Schnell, Sabina/ Poulsen, Peter/ Condy, Ann/ Tertsunen, Mari (2005): *Principles for PSIA Process in Policy Cycles and Stakeholder Participation*. A document produced jointly by GTZ and DFID for sharing with the PSIA Network. Diskussionspapier von GTZ und DfID zur partizipativen Gestaltung des PSIA-Prozesses

Tools for Institutional, Political and Social Analysis (TIPS) in Poverty and Social Impact Analysis (PSIA). A Sourcebook for Commissioner, Practitioners and Facilitators: DFID / World Bank, North Sea Network

Eine Sammlung von Instrumenten für soziale, institutionelle und politische Analysen, die man für PSIAs verwenden kann. Dazu gehören auch Think Tools, Governance Questionnaire und CoIMPACT.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTOPPSISOU/0,,menuPK:1424015~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1424003,00.html>

Good Practice Note. Using Poverty and Social Impact Analysis to support Development Policy Operations. Washington, D.C.: World Bank. (2004)

Leitlinien der Weltbank zur Anwendung von PSIA.

<http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120840449856/GPNonPSIA9204.pdf>

Analyzing the Distributional Impacts of Reforms. Coudouel, Aline / Paternostro, Stefano (eds., 2005) Washington D.C.: Worldbank.

Konzeptionelle und methodische Ansätze für die Analyse von Verteilungswirkungen von ausgewählten wirtschaftlichen Reformen (Trade, Monetary and Exchange Rate Policy, Utility Provision, Agricultural Markets, Land Policy, Education)

<http://www->

wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050714144949

Evaluating the Poverty and Distributional Impacts of Economic Policies (Techniques and Tools). Bourguignon, François / Pereira da Silva, Luiz A. (eds.) (2003) Washington, D.C.: World Bank.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPSIA/0,,contentMDK:20465285~menuPK:1108016~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:490130,00.html>