

Zehn Jahre strategische Armutsbekämpfung – Zwischenbilanz und Perspektiven

15



2015 im Gespräch

VENRO-Projekt »Perspektive 2015 –
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«

Inhalt

- Einleitung – 3**
Von Prof. Dr. Walter Eberlei und Claus Körting
- Zehn Jahre strategische Armutsbekämpfung – eine Zwischenbilanz – 4**
Von Prof. Dr. Walter Eberlei
- Poverty Reduction in Uganda: Myth or Reality? – 9**
By Richard Ssewakiryanga
- Poverty Reduction in Ghana: Myth or Reality? – 23**
By Dr. Agnes Atia Apusigah
- Partizipation der ›Stakeholder‹ in Strategieprozessen zur Armutsbekämpfung –
zwischen Plansoll und Recht auf Beteiligung – 36**
Von Dr. Birte Rodenberg
- Armutsbekämpfung durch die Umsetzung der Accra-Prinzipien? – 42**
Von Birgit Dederichs-Bain
- Armutsbekämpfung: Anforderungen an die Entwicklungsfinanzierung – 48**
Von Peter Lanzet
- Das VENRO-Projekt ›Perspektive 2015‹ – 53
VENRO-Mitglieder – 54

Einleitung

VON PROF. DR. WALTER EBERLEI UND CLAUS KÖRTING

Vor zehn Jahren fand in Köln der G7-Gipfel über Schuldenerlasse für ärmste Länder statt, der als »Kölner Entschuldungsgipfel« in die entwicklungspolitische Geschichte eingegangen ist. Infolge der Entscheidungen dieses Gipfels beschlossen die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) 1999 die Einführung und Förderung von Strategien zur Bekämpfung von Armut (*Poverty Reduction Strategies, PRS*). Fast 70 Länder weltweit haben seither einen solchen strategischen Ansatz der Armutsbekämpfung eingeschlagen, etwa die Hälfte davon aus Subsahara-Afrika.

Zehn Jahre danach stellt sich die Frage nach der bisherigen Bilanz dieses Ansatzes und seinen Perspektiven – insbesondere auch hinsichtlich des Beitrags dieses strategischen Instruments zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG). Hat der PRS-Ansatz tatsächlich zu einer signifikanten Reduzierung der Armut in den Ländern, die ihn umsetzen, geführt? Wurde der Anspruch, die Erarbeitung der »*Poverty Reduction Strategy Papers*« (*PRSP*), die die inhaltliche Grundlage der Strategie darstellen, in einem partizipativen Prozess unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen durchzuführen, tatsächlich in der Praxis realisiert? Welche Möglichkeiten hat insbesondere die Zivilgesellschaft, sich mit ihren Vorstellungen und Forderungen in diesen Prozess einzubringen und Gehör zu finden? Und nicht zuletzt: Wie wirken sich die unkalkulierbaren Risiken infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Armutsbekämpfung aus?

Zur Diskussion dieser und weiterer Fragen im Zusammenhang mit strategischer Armutsbekämpfung führte das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) in Kooperation mit der Fachhochschule Düsseldorf am 12. Mai 2009 eine Fachtagung in Düsseldorf durch. Die Hauptbeiträge dieser Veranstaltung sind im vorliegenden Heft 15 der Reihe »2015 im Gespräch« dokumentiert.

In seinem einführenden Beitrag gibt Walter Eberlei (Fachhochschule Düsseldorf) einen Überblick über die letzten zehn Jahre strategische Armutsbekämpfung und stellt Erfolge, Hindernisse und offene Fragen bei der Umsetzung dar. Agnes Apusigah (University for Development Studies/Ghana) und Richard Ssewakiryanga (Uganda National NGO Forum) erläutern den Verlauf der PRS-Prozesse in Ghana und Uganda und setzen sich mit der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an diesen Prozessen auseinander. Partizipation

und das Recht auf Entwicklung stehen im Mittelpunkt des Beitrags von Birte Rodenberg; Birgit Dederichs-Bain (Welthungerhilfe) untersucht anschließend die Auswirkungen von neuen entwicklungspolitischen Reformstrategien (»Accra-Prinzipien«) auf die Armutsbekämpfung. Schließlich betrachtet Peter Lanzet (EED) neue Wege der Entwicklungsfinanzierung, die notwendig sind, um mehr Mittel für die Armutsbekämpfung zu mobilisieren.

Bei allen Unterschieden in den jeweiligen länderspezifischen Programmen und Strategien lässt sich doch ein Fazit ziehen: Erfolge bei den Armutsbekämpfungsstrategien sind am ehesten dort zu finden, wo stabile, demokratisch legitimierte Institutionen und eine aktive Zivilgesellschaft basisnah und partizipativ an deren Umsetzung arbeiten.

Mit der Fachtagung »Zehn Jahre strategische Armutsbekämpfung – Zwischenbilanz und Perspektiven« knüpften das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« und die FH Düsseldorf an eine langjährige Analyse von PRS-Prozessen an, die unter anderem auf der Webseite www.prsp-watch.de ihren Ausdruck findet. Die dort präsentierten Informationen zu den PRS-Prozessen in inzwischen über 60 Ländern bieten ein in dieser Form einzigartiges Angebot der entwicklungspolitischen Bildungs- und Informationsarbeit zu Fragen der strategischen Armutsbekämpfung.

Der Millenniums-Entwicklungsbericht 2009 der Vereinten Nationen hat deutlich gemacht, dass im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise in vielen Ländern Erfolge bei der Armutsbekämpfung bedroht sind. Es bleibt daher gemeinsame Aufgabe von Zivilgesellschaft und Wissenschaft, über Strategien der wirksamen Armutsbekämpfung zu informieren und die Umsetzung solcher Strategien wo immer es geht zu unterstützen.

Prof. Dr. Walter Eberlei ist Sozialwissenschaftler und Professor an der Fachhochschule Düsseldorf.

Claus Körting ist Leiter des VENRO-Projekts »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«.

Zehn Jahre strategische Armutsbekämpfung – eine Zwischenbilanz

VON PROF. DR. WALTER EBERLEI

Neben der Verabschiedung der UN-Millenniumsentwicklungsziele ist die Einführung eines strategischen Ansatzes der Armutsbekämpfung der zweite wesentliche neue Ansatz der vergangenen zehn Jahre in der politischen Bekämpfung von Armut. Unter strategischer Armutsbekämpfung werden hier nationale Prozesse auf Basis einer Armutsreduzierungsstrategie (*Poverty Reduction Strategy, PRS*) verstanden. Vom Kölner Weltwirtschaftsgipfel 1999 angeregt, wurden die Strategien vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank als Voraussetzung für Schuldenerlasse und für neue konzessionäre Entwicklungsgelder eingefordert. Bis 2009 haben 67 Länder eine Strategie der Armutsbekämpfung vorgelegt, 55 davon Vollversionen, die anderen Entwurfsfassungen. 34 der 67 Länder liegen in Afrika, 13 in Asien, sieben in Lateinamerika, zwei im Nahen Osten; elf PRS-Länder sind Transformationsstaaten. 41 von ihnen haben mindestens einen Fortschrittsbericht vorgelegt, das heißt, dass in diesen Fällen tatsächlich schon über die Implementierung der Strategie berichtet worden ist.

Mit den Armutsstrategieprozessen wurde die Bedeutung und Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik des Südens gestärkt. Nach der neoliberalen Phase der Entwicklungspolitik in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren, als die Rolle des Staates mächtig beschnitten wurde, wuchs die Erkenntnis bei den Gebern, einschließlich IWF und Weltbank, dass die Märkte allein es nicht richten werden. Schon in den frühen 1990er-Jahren hatte hierzu bei der Weltbank ein Umdenken eingesetzt. Nicht zufällig unterstrich der Weltentwicklungsbericht der Weltbank im Jahr 1997 die Notwendigkeit eines starken Staates in Entwicklungsprozessen. Die Weltbank fand in Afrika insbesondere in Uganda ein Beispiel für eine proaktive Regierung, die den Entwicklungsprozess des Landes seinerzeit vehement und glaubwürdig vorantrieb. Uganda lieferte 1997 mit seinem *Poverty Eradication Action Plan (PEAP)* die Vorlage für den 1999 global beschlossenen Ansatz der strategischen Armutsbekämpfung, gesteuert durch handlungsfähige staatliche Akteure. Nicht die Frage, ob der Staat der zentrale Akteur von Entwicklungsprozessen sei, steht seither im Mittelpunkt entwicklungspolitischer Debatten, sondern die Frage, wie er seine Rolle ausfüllt.

Die neuen Armutsstrategien sind von den Entwicklungsländern in Eigenverantwortung und unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen zu entwickeln und sollen (inzwischen, das war nicht von Anfang an intendiert) systematisch

auf die Millenniumsziele ausgerichtet sein. Die PRS werden in einem laufenden Prozess beobachtet, ausgewertet und angepasst; alle drei bis fünf Jahre schlägt sich dies nach einer umfassenden Evaluierung in einer neuen »Generation« der Strategie nieder. Damit stellen die Armutsstrategien keinesfalls eine Rückkehr zu den alten, starren Entwicklungsplänen (zum Beispiel Fünf-Jahres-Plänen) in vielen Entwicklungsländern dar, sondern – im Ansatz – die Plattform für einen kontinuierlichen gesellschaftlichen Dialog- und Lernprozess in Sachen Armutsbekämpfung.

Das klingt gut, doch PRS sind zunächst einmal Strategiepapiere – und Papier ist geduldig. Nach zehn Jahren ist also die Frage wichtig, wie die Umsetzung dieser Prozesse verlaufen ist. Und noch wichtiger: Hat sich etwas an der Situation der Länder und vor allem der Menschen verändert? Ich will mich bei meiner Erörterung dieser Frage auf Subsahara-Afrika konzentrieren. Hier finden sich die meisten PRS-Länder. Aber vor allem: Hier ist die Armut im weltweiten Vergleich am größten.

Zur Erinnerung ein kurzer Blick zehn Jahre zurück: Das 20. Jahrhundert endete für Subsahara-Afrika im Bankrott – zunächst einmal im wörtlichen Sinne. Der Regierungsgipfel der sieben wirtschaftsstärksten Länder der Welt (G7) bestätigte im Juni 1999 die völlige und nicht aus eigener Kraft zu überwindende Überschuldung des Kontinents und läutete mit der Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC) Schuldenerlasse für ärmste Länder in bis dahin nicht gekannter Höhe ein.

Doch die Zuspitzung der afrikanischen Krise drückte sich nicht nur in wertlosen Schuldscheinen aus. Die Volkswirtschaften des Kontinents lagen insgesamt am Boden. Das Wirtschaftswachstum war seit vielen Jahren ein »Null-Wachstum« oder wies sogar negative Werte aus. Während das Bruttosozialprodukt in der Region in den 1970er-Jahren auch pro Kopf zumindest leicht gestiegen war, wurden die 1980er- und 1990er-Jahre in jeder Hinsicht zu verlorenen Dekaden: Das Pro-Kopf-Einkommen ging seit 1981 bei etwa gleichbleibendem Bevölkerungswachstum zurück. Kein Wunder also, dass die Zahl der Armen in Subsahara-Afrika unaufhaltsam anstieg – das Heer der in extremer Armut lebenden Menschen vergrößerte sich von 213 Millionen zu Beginn der 1980er-Jahre auf etwa 381 Millionen Ende der 1990er-Jahre. Der Anteil der extrem Armen an der Gesamtbevölkerung erreichte Ende der 1990er-Jahre mit über 58 Prozent seinen historischen Höhepunkt.

Vor dem Hintergrund dieser verlorenen Dekaden der 1980er- und 1990er-Jahre blicken wir nun also auf die zehn Jahre nach den Weichenstellungen zur Millenniumswende zurück. Die Bilanz ist gemischt. Die schlechte Nachricht ist: Subsahara-Afrika *als Region* wird kein einziges Millenniumsziel vollständig erreichen. Es gibt – auch ohne die aktuelle Weltwirtschaftskrise – keinen Grund zur Entwarnung: Afrika ist und bleibt das Armenhaus der Welt. Besonders alarmierend sind die gesundheitliche Situation von schwangeren Frauen und die Ernährungslage, vor allem für Kinder. In diesen Bereichen verfehlt Subsahara-Afrika die Millenniumsziele bei Weitem.

Die guten Nachrichten dürfen aber nicht übersehen werden: Während einige Länder des Kontinents in jeder Hinsicht stagnieren oder sogar Rückschritte zu verzeichnen haben, sind seit einigen Jahren aus einer Reihe von Ländern beachtliche Entwicklungsfortschritte zu berichten. Das gilt

für ökonomische Erfolge, wie zum Beispiel das über Jahre anhaltende hohe Wirtschaftswachstum in zahlreichen Ländern, aber auch und insbesondere für Fortschritte hinsichtlich Armutsbekämpfung und menschlicher Entwicklung: In Tansania gehen heute doppelt so viele Kinder zur Schule wie noch vor zehn Jahren. In Ghana hat sich der Anteil der Menschen in extremer Armut halbiert. In Ruanda, Uganda und anderen Ländern haben Mädchen heute die gleiche Chance wie Jungen, eine Grundbildung zu erhalten. In Malawi ist die Kindersterblichkeit innerhalb weniger Jahre um mehr als ein Viertel gesenkt worden. In Mosambik konnte die Zahl der jungen Frauen, die durch Komplikationen während der Schwangerschaft oder bei der Geburt ihr Leben verloren, halbiert werden. Ganz offensichtlich ist es auch in Afrika möglich, die Gitterstäbe der Armutsfalle zu durchbrechen und sich einen Weg hinauszubahnen. Vor zehn Jahren, am Ende der beiden für Entwicklung verlorenen Dekaden,

Bauarbeiter in Uganda



den der 1980er und 1990er-Jahre, hätte das kaum jemand für möglich gehalten.

Auf Basis der Daten über wirtschaftliche und soziale Trends in Subsahara-Afrika können drei Ländergruppen unterschieden werden:

- Eine Reihe von Ländern der Region weist wirtschaftlich und sozial negative Trends auf oder stagniert in ihrer Entwicklung. Sofern wirtschaftliche Kennziffern, zum Beispiel das Wachstum, trotzdem positiv sind, hat dies in der Regel mit der Ausbeutung weniger Bodenschätze zu tun, deren Exporterlöse aber bei einer kleinen Elite und/oder multinationalen Unternehmen verbleiben (zum Beispiel im Kongo und Sudan). Aber auch das in Grund und Boden regierte Simbabwe gehört in die Kategorie mit negativer Bilanz, ebenso solche Staaten, die eine sehr schwache Staatlichkeit aufweisen (wie zum Beispiel Somalia). Über soziale Entwicklungen veröffentlichten diese Länder zumeist erst gar keine Angaben, und wenn Daten vorliegen, weisen diese auf Stagnation und/oder großen Rückstand zu anderen afrikanischen Ländern hin.
- Eine zweite Gruppe bilden Länder mit gemischter Bilanz. Hier ist das Bild uneinheitlich: Einige sozioökonomische Indikatoren verbessern sich, andere verschlechtern sich. In manchen Jahren gibt es Fortschritte, die dann aber von Rückschritten in Folgejahren wieder zunichtegemacht oder geschmälert werden (zum Beispiel Kamerun, Kenia, Madagaskar, Niger).
- Die dritte Gruppe setzt sich aus wirtschaftlich und sozial überwiegend erfolgreichen Ländern zusammen. Sie zeigen hinsichtlich mehrerer wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren positive Trends in den vergangenen Jahren (womit nicht bestritten ist, dass es in manchen Feldern auch Stagnation gibt). Tansania, Mosambik, Ghana zählen dazu, mit Abstrichen zum Beispiel auch Benin, Malawi, Sambia und Uganda.

Die unterschiedlichen sozioökonomischen Trends stellen ein bemerkenswertes Phänomen dar, das allerdings in den Öffentlichkeiten außerhalb des Kontinents kaum zur Kenntnis genommen wird. Hier prägen in der Regel die »*bad news*« das Afrikabild. Lassen sich die Unterschiede zwischen den Ländergruppen erklären?

In den vergangenen Jahren hat sich in weiten Teilen der entwicklungspolitischen Debatte die Ansicht durchgesetzt, dass »*governance matters*«, dass die Regierungsfüh-

rung zählt. Eine solche Sichtweise vernachlässigt die externen Faktoren nicht, zum Beispiel die Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung. Unter diesen externen Rahmenbedingungen, die für viele afrikanische Länder ähnlich sind, macht es aber einen entscheidenden Unterschied, welche Politik im jeweiligen Land verfolgt wird. Armutsorientierte Regierungspolitik, so die These, wirkt sich positiv auf die sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozesse aus. Tatsächlich lassen sich für diese Zusammenhänge nicht nur beispielhafte Einzelfälle finden. Auch anhand quantitativer Daten für die Gesamtgruppe der Staaten in der Region können entsprechende empirische Hinweise herausgearbeitet werden.

Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum lag in den 20 Ländern in Subsahara-Afrika, die einen aktiven PRS-Prozess verfolgen, in den Jahren 2000 bis 2007 um immerhin mehr als ein Prozent höher als bei den anderen 20 Niedrigeinkommensländern. Das durchschnittliche Wachstum ist fast doppelt so hoch, wenn bei der zweiten Gruppe vier Erdöl exportierende Länder ausgeklammert werden. Auch hinsichtlich sozialer Daten wird der Unterschied zwischen den Ländergruppen deutlich erkennbar: Die Gruppe der 20 Länder mit aktivem PRS-Prozess hat ihre Werte für *menschliche Entwicklung* (gemessen am vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) erstellten *Human Development Index*, HDI) in den Jahren 2000 bis 2006 im Durchschnitt doppelt so stark verbessern können wie die Länder ohne nachhaltigen PRS-Prozess. Der HDI kombiniert Indikatoren bezüglich Lebenserwartung, Bildungsstand und Einkommen und gilt als wichtiger Maßstab für sozialen Fortschritt.

Doch der PRS-Prozess ist nur ein Vehikel für armutsorientierte Politik – entscheidend sind, um im Bild zu bleiben, das Ziel und die Fahrweise des Fahrers. Ob also Länder einen PRS-Prozess beginnen, ob sie ihn nachhaltig vorantreiben und auch in reale Politik umsetzen, hängt vor allem von der Regierung des jeweiligen Landes ab. Die Analyse der *Worldwide Governance Indicators (WGI)* der Weltbank deutet auf einen wichtigen Zusammenhang hin: Je besser die Regierungsführung (einschließlich öffentlicher Rechenschaftslegung) zur Millenniumswende war, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass in den Jahren ab 2000 ein PRS-Prozess begonnen und nachhaltig verankert wurde. Die WGI-Daten zeigen ferner, dass die Länder, die zu Beginn des Trendzeitraums (hier: 1998) über gute Werte im Index

Voice and Accountability verfügten, in den Folgejahren auch vergleichsweise gute und sich durchweg verbessernde Werte in der Leistungsfähigkeit der Regierung aufweisen. Mit anderen Worten: Die Qualität der Regierungsführung einschließlich ihrer öffentlichen Rechenschaftslegung befördert eine nachhaltig armutsorientierte Politik der Regierung. Diese wiederum ist für vergleichsweise bessere soziale und wirtschaftliche Fortschritte verantwortlich. Dies untermauert die These, dass *governance matters* – genauer: dass *democratic governance matters*.¹

Bei aller Vorsicht, die Entwicklungen in 40 afrikanischen Ländern über zehn Jahre in wenigen Worten zusammenfassend darstellen zu können, ergibt sich folgendes Bild:

1. Strategische Armutsbekämpfung zeigt dann Früchte, wenn sie nachhaltig über einen längeren Zeitraum verfolgt wird.
2. Nachhaltige Politik setzt gute Regierungsführung voraus.
3. Diese ist ganz wesentlich davon abhängig, wie sehr eine Regierung ihrer eigenen Gesellschaft Rechenschaft über ihr Tun und Lassen ablegen muss.

Dieser letzte Punkt spiegelt eine spannende neue Entwicklung in Afrika: Gesellschaftliche Akteure in Subsahara-Afrika messen ihre Regierungen seit einigen Jahren nicht mehr (nur) an hehren Worten, sondern an Taten. Natürlich ist die Geschichte gesellschaftlicher, nicht-staatlicher Akteure viel älter und knüpft teilweise an vorkoloniale gesellschaftliche Organisationsformen an, aber erstmals in der afrikanischen Entwicklungsgeschichte kann von Zivilgesellschaften mit signifikantem politischem Einflusspotenzial gesprochen werden, insbesondere in den sozioökonomischen Entwicklungsprozessen des Kontinents. Auf politischer Makroebene sind diese Akteure seit einem guten Jahrzehnt in die Politik der strategischen Armutsbekämpfung vieler Länder eingebunden.

1 Die hier aufgezeigten statistischen Korrelationen sollen keine vorschnellen Erklärungen für alles und jedes liefern. Angesichts schwacher Daten über soziale Prozesse in vielen Ländern sowie methodischer Zweifel an quantitativen Messungen politischer Entwicklungen sind solche Auswertungen mit vielen Fragezeichen zu versehen. Keineswegs dürfen Korrelationen als monokausale Zusammenhänge missverstanden werden. Monokausale Erklärungen taugen in einem solch komplexen Umfeld nicht. Gleichwohl untermauern diese Beobachtungen die hier vorgetragene These.

Die genauere Analyse zeigt, dass in elf Ländern, also einem knappen Drittel der insgesamt 34 PRS-Länder in Subsahara-Afrika, zivilgesellschaftliche Beteiligung eine beachtliche Rolle spielt. Das heißt: Die Beteiligung ist hier über mehrere Jahre mit wahrnehmbarer Intensität zu beobachten; eine Vielzahl von Akteuren nimmt teil; rechtliche Rahmenbedingungen für Partizipation sind weitgehend gesichert, Strukturen für Dialoge mindestens in Ansätzen vorhanden; zivilgesellschaftliche Akteure verfügen über ein Minimum an personellen und finanziellen Ressourcen, um eine dauerhafte Beteiligung sicherzustellen. In einer weiteren Gruppe von zehn Ländern ist zivilgesellschaftliche Arbeit im Kontext der strategischen Armutsbekämpfung erkennbar, die vorgenannten Dimensionen sind jedoch deutlich defizitär, ein kontinuierlicher Dialog zwischen Regierungen und Zivilgesellschaften ist bisher nicht etabliert. In der dritten Gruppe der restlichen 13 Länder kann nicht von signifikanter und anhaltender zivilgesellschaftlicher Arbeit im PRS-Kontext gesprochen werden.

Der Gesamteindruck belegt die starken Veränderungen im Vergleich zu der politischen Situation vor gut einem Jahrzehnt, als in fast allen Staaten Subsahara-Afrikas von etablierten politischen Dialogen zwischen Regierungen und Zivilgesellschaften nicht einmal im Ansatz die Rede sein konnte.

Zivilgesellschaftliche Akteure in Subsahara-Afrika haben zum einen deutlichen Einfluss auf Leitbilder und Strategien der Politik in Afrika. Es ist ihnen gelungen, den gesellschaftlichen Grundkonsens zu beeinflussen, der die jeweiligen Entwicklungsziele und -strategien eines Landes bestimmt. Insbesondere die Durchsetzung von Transparenz und Rechenschaftspflicht als Grundprinzipien politischen Handelns in Afrika ist zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verdanken. Sie durchdringen damit zunehmend auch in afrikanischen Ländern den Raum der politischen Öffentlichkeit, der über Jahrzehnte allein von den Regierungen – und ihren internationalen Gebern – besetzt war.

Diese im Grundsatz positive Darstellung der bisherigen Wirkungen zivilgesellschaftlicher Arbeit soll nicht über zahlreiche Defizite und Schwierigkeiten hinwegtäuschen, vor denen zivilgesellschaftliche Akteure in Afrika stehen. Schwache Strukturen für politische Dialoge, fehlende rechtliche Rahmenbedingungen, fehlende Ressourcen für nachhaltige Handlungsfähigkeit und anderes mehr – das Potenzial zivilgesellschaftlicher Arbeit und ihrer positiven Effekte



Bäuerin in Malawi

ist bei Weitem nicht ausgeschöpft. Die im Rahmen der Studie *www.prsp-watch.de* untersuchten PRS-Prozesse in afrikanischen Staaten zeigen viele Beispiele für solche Schwächen auf.² Vorschläge und Empfehlungen, wie die Arbeit der afrikanischen Zivilgesellschaften konkret gestärkt werden kann, sind zahlreich. Zentrale Voraussetzungen für wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Partizipation sind die Verankerung demokratischer Rechenschaftspflicht in der politischen Kultur

2 Im Auftrag des Verbandes *Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)* untersucht die *Forschungsstelle Entwicklungspolitik* der Fachhochschule Düsseldorf im Rahmen einer längerfristigen »desk study« die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in PRS-Prozessen. Vgl. Online: www.prsp-watch.de. Besonders erfasst werden dabei: die Dauer und Intensität der Beteiligung, die Vielzahl der eingebundenen Akteure, rechtliche Rahmenbedingungen, strukturelle Verankerungen von Beteiligung sowie Einschätzungen zur Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft.

eines Landes, die Institutionalisierung von Partizipation und das Empowerment der betroffenen Menschen selbst. Einige dieser Optionen sind inzwischen von Regierungen oder Gebern aufgegriffen worden, andere müssen von zivilgesellschaftlichen Akteuren noch erstritten werden.

Dennoch: Dass die Armutsbekämpfung weiterhin ganz oben auf der Agenda der Entwicklungspolitik steht, dass in den vergangenen zehn Jahren die Anstrengungen afrikanischer Regierungen in der Bildungs- und Gesundheitspolitik verstärkt wurden und dass Gender-Fragen heute aus keiner politischen Strategie ausgeklammert werden können – diese und andere Entwicklungen sind zweifelsohne als Wirkungen zivilgesellschaftlicher Einflussnahme auf politische Prozesse zu verbuchen. Damit ist ein wichtiger, vermutlich der wichtigste Einflussfaktor auf armutsorientierte Regierungspolitik in Subsahara-Afrika beschrieben.

In diesem Sinne ist es also nicht der Ansatz der strategischen Armutsbekämpfung an sich, der wirtschaftliche und soziale Fortschritte hervorbringen kann. Es ist auch nicht die Politik der internationalen Geber, die ihre Entwicklungszusammenarbeit inzwischen stark auf diese Prozesse ausgerichtet haben. Die neue Qualität von Regierungspolitik hat ihre grundlegende Basis in der Demokratisierung Afrikas in den späten 1980er- und 1990er-Jahren und dem Entstehen pluralistisch denkender politischer Öffentlichkeiten, in dem Entstehen lebendiger, politisch artikulierter Zivilgesellschaften (die weit über die spezifische Gruppe der nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen hinausgehen). Dieses zivilgesellschaftliche Erwachen schafft eine Binnenanfrage nach entwicklungsorientierter Politik. Trotz zahlreicher Widersprüche und halbherziger Umsetzungen sind erste Früchte des neuen Ansatzes erkennbar.

Prof. Dr. Walter Eberlei ist Sozialwissenschaftler und Professor an der Fachhochschule Düsseldorf. Die in diesem Vortrag vorgestellten Thesen erläutert der Autor ausführlich in seinem neuen Buch: *Walter Eberlei, Afrikas Wege aus der Armutsfalle*, Frankfurt/M. 2009.

Poverty Reduction in Uganda: Myth or Reality?

BY RICHARD SSEWAKIRYANGA

Introduction

As part of the global discourse on poverty, the post-1986 Ugandan State has been characterized by the expansion of policy actors in the poverty eradication arena. These actors range from the central government and local governments, to civil society organizations (CSOs), donors and poor people themselves. As the policy space for and number of actors making and framing the discourse on poverty eradication has expanded, so have the complexities surrounding this policy process. The National Resistance Movement (NRM) government in power since 1986, with its unique political characteristic of a »no-party« movement system, an all-inclusive and centralized political system which gave technocrats room for maneuver in order to pursue the politically-endorsed objective of poverty reduction, has since waned.

According to earlier arguments by President Museveni, the poverty eradication discourse was a foundational philosophy for the development of a middle class. This development was seen as key to creating a social class that could reorganize around more liberal political issues like labour and democracy, moving away from reorganizing around primordial issues like ethnicity and religion.¹

Poverty eradication therefore served as a functional discourse for this objective. On the other hand, poverty eradication became a bureaucratic and technocratic trope for state building, spearheaded by what at the time was tacitly referred to as the »Dream-Team«² in the Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MFPED) that was centre stage until 2006. The Ministry had taken the lead in interpreting the political vision of the NRM into functional policy choices, effective and respected by donors and CSOs.

In this paper I focus on the post-1986 Ugandan State as a site for reading the political implications of the poverty eradication project in Uganda. The post-1986 State is a very important epoch in Uganda's history because it marks the end of regimes of terror, the emergence of what many consider a unique type of democratic governance and the arrival of international acclamation of Uganda as a darling of donors and a country with a number of best practices when it comes to poverty reduction. Although most of these aspects are taken as givens in the less scholarly texts, these are all contestable issues that need to be understood within a specific socio-political post-1986 Uganda historiography.

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) can be traced to the shifting relationships between donors, lenders and governments. At the level of stated objectives, PRSPs represent a policy instrument, which is »nationally owned« and relies on a foundation of consultation between Government and civil society concerning poverty reduction.³ PRSPs are therefore presented as offering the opportunity for a range of actors to engage legitimately in policy formulation.

Origins of the Poverty Reduction Discourse in Uganda

Early economic reforms in Uganda did not address poverty. The reform process was geared towards stabilising an economy that was torn apart by war and therefore needed rehabilitation, stabilising the erratic macroeconomic environment and promoting economic growth with the hope that the benefits would percolate down through increased participation of poor women and men in the economy.⁴ This focus was quickly compromised when in 1992 the Government started talking about the impacts that people suffered because of the structural adjustment policies. As the Ugandan population is not homogenous, it was widely acknowledged that structural adjustment programmes had different impacts on different social groups. For the urban poor these policies were causing disenchantment, possibly threatening

1 These perspectives are drawn from Museveni's own writings like the following: Museveni Y.K (1985): *Ten-Point Programme*, NRM Publications, Kampala Uganda; Museveni Y.K (1986): *Selected Articles on the Uganda Resistance War*, NRM Publications, Kampala, Uganda; Museveni Y.K (1986): *The Path of Liberation*, Government Printer, Entebbe, Uganda; Museveni Y.K (1997): *Sowing the Mustard Seed: The Struggle for Freedom and Democracy in Uganda*, Macmillan Publishers.

2 Brock K., McGee R. and Ssewakiryanga R. (2002): *Poverty Knowledge and Policy Processes: A Case study of the Uganda National Poverty Reduction Policy*, IDS Research Report 53, Institute of Development Studies, Brighton, UK.

3 For a detailed discussion see Brock K., Cornwall A. and Gaventa J. (2001): *Power, Knowledge and Political Space in the framing of Poverty Policy*, IDS Working Paper 143, Institute of Development Studies, UK.

4 Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2004): *From Conflict to Sustained Growth and Deep Reductions in Poverty – Uganda Case Study for the Shanghai Conference on Scaling Up Poverty Reduction*, Kampala.

the reform process. And for the rural areas, there were explicit failures of the trickle down policies.⁵

Initial steps towards addressing the adverse implications of the reforms included such arrangements as the Programme for the Alleviation of the Social Costs of Adjustments (PAPSCA), which aimed to provide services in areas where those affected by the reforms were living – and targeted credit, such as the Rural Farmers Credit Programme and seed-capital »entandikwa« – for groups and individuals with skills but without the capital to initiate investment projects.

Probably the most important and influential factor that led to a focus on poverty was the political campaigns for the Constituent Assembly elections of April 1994 and the Presidential and Parliamentary elections of May and June 1996. In these elections politicians came face to face with the reality that one could not see »trickles« of growth in the rural areas. Many people who came for the campaign meetings used the slogan, »although we sleep peacefully we cannot eat peace!«. ⁶ The political campaigns were therefore seedbeds for a sharper focus on poverty. Key political leaders of the National Resistance Movement returned from campaigns saying there was a lot of poverty in the countryside and there was a need to do something about it. The anxiety that followed led to a number of events.

The Development of PEAP 1997/98–1999/2000

The landmark event was in September 1996, when President Museveni mobilized Members of Parliament, donors and government ministers, taking them to Luwero triangle. The Luwero triangle in central Uganda was the place where President Museveni had launched his guerrilla warfare that ousted Milton Obote. More than 300,000 people had died in Luwero during the war, and one of the first things that the government had done was to allocate funds to rehabilitate

and compensate war-affected families there. The President said the trip was to bring donors and politicians face to face with the state of roads, schools, dispensaries and the extent of poverty in the countryside.

The concerns of the politicians led to the development of the Poverty Eradication Action Plan (PEAP) in 1997.⁷ The fight against poverty became Government's major priority area. The government put in place the National Task Force on Poverty Eradication which included eminent persons from various institutions like the academia, government ministries, donors, CSO representatives, trade union representatives and politicians. A number of priority programme areas were identified. The task force was mandated to »prioritize public actions across various sectors to maximize poverty reduction and formulate a strategy that would direct public resources and actions to poverty eradication.«⁸ The task force produced the first PEAP, which adopted a multi-sectoral approach and identified a number of priority programme areas that would effectively eradicate poverty. These areas included: primary health care, rural feeder roads, primary education, and provision of safe water and modernization of agriculture.

The implementation of the PEAP 1997 led to several challenges and the government recognized that although there were some achievements, there were several issues that required a sharper and more refined focus on poverty. The first PEAP was implemented through priority programme areas, which all local governments had to implement. There were emerging differences in all local governments regarding implementation of the priority programme areas, yet the funding provided by the central government was uniform. For example, one of the issues was related to the fact that Government was sending conditional grants for roads, while island districts needed water transport.⁹ This led to the recognition that financing of the priority programme areas had to be context specific.

5 Ssewakiryanga R. (2002): The Role of Women's Social Support Networks in Coping with Urban Poverty: Case study of Kisenyi and Kifumbira Slums in Kampala City, NURRU Working Paper No.16, NURRU Publications, Kampala.

6 »... although we sleep peacefully we cannot eat peace!« was a phrase that defined the political discourse of 1996 because the incumbent President was using his track record on providing security for the whole country as his campaign strong point and the opposition was using the same strong point by as his weak point especially by linking the economic and governance issues.

7 Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2004): From Conflict to Sustained Growth and Deep Reductions in Poverty – Uganda Case Study for the Shanghai Conference on Scaling Up Poverty Reduction, Kampala.

8 Ministry of Finance, Planning and Economic Development (1997): Poverty Eradication Action Plan 1997–2000, MoFPED, Kampala [Foreword ii].

9 This was an issue raised by the Local Council Chairperson of Kalangala District when talking to the researchers during the Uganda Participatory Poverty Assessment Process in September 1998.



Ugandan girl fetching water

The late 1990s were also a time when international discourse on debt relief was taking root and the government quickly came up with a part of the budget for specific poverty priority areas known as the Poverty Action Fund (PAF). This was in response to the Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC).¹⁰ But it was also necessary to refocus some of the issues in the PEAP 1997 so that the Poverty Action Fund could deliver more effectively. For example, the first PEAP was not specifically focused on multi-dimensional poverty but rather on reducing income poverty through various interventions. The process of consultation during the first PEAP was also coming under criticism for not having consulted the poor. A number of stakeholders, especially in civil society, were asking if the priority programme areas in the PEAP 1997 were really the priorities of the poor. To counter this accusation the government acknowledged that there was a need to revise the PEAP so that ›the poor‹ could be ›consulted‹.¹¹

10 The HIPC Initiative is the current debt relief scheme created in 1996 by the World Bank and IMF to provide limited debt relief for the poorest countries with the goal of bringing countries to a »sustainable« level of debt.

11 This was one of the reasons why the Uganda Participatory Poverty Assessment Process was formulated in 1998 as part of the process of revising the PEAP by bringing the voices and perspectives of the poor to bear on the PEAP process.

The PEAP 2000/01–2003/04 and the birth of Uganda’s PRSP

In light of the above issues the PEAP 2000 was developed through a process many have praised as home-grown, especially the International Financial Institutions (IFIs). The PEAP 2000 is also held up as a »model« for post-structural adjustment Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), developed in the context of discussions that led to the implementation of the HIPC. PEAP 1997 had pre-dated the adoption of PRSPs by the donor community, and influenced the original proposals for PRSPs. The PEAP 2000 set the long-term goal of reducing the incidence of income poverty in Uganda to less than 10% by 2017. Real GDP growth is reported to have already contributed to a reduction in the incidence of poverty from 56% in 1992, 44% in 1997, down to 34% in 2000.¹²

The PEAP 2000 was complemented by innovations that support the aim of making policy and resource allocation more pro-poor. In 1998, the Uganda Participatory Poverty Assessment Project (UPPAP) got under way with the twin objectives of undertaking direct consultations with the poor to improve the quality of the government of Uganda’s poverty eradication plan and to build up participatory

12 International Monetary Fund (2003): Staff Report for the 2002 Consultation with Uganda.

planning capacity at the local level.¹³ The first year included Participatory Poverty Assessments (PPAs) in 9 districts. Direct consultations led to the identification of new political issues of importance to the poor, such as corruption and insecurity. The first revision of the PEAP during 1999/2000 took into account the findings from UPPAP and a number of governance studies, such as the 1998 National Integrity Survey. As a result, the revised PEAP gave more importance to governance and security issues, which came to constitute its »second pillar«. In all, four broad goals (known as pillars) for poverty eradication in Uganda were developed. These are; Pillar 1: Creating an enabling environment for sustainable economic growth and transformation. Pillar 2: Promotion of good governance and security, Pillar 3: Directly increasing the ability of the poor to raise their incomes. Pillar 4: Directly improving the quality of life of the poor.¹⁴

The PEAP therefore became a cornerstone document in official government, donor and CSO circles. The PEAP became the modality that donors use as a basis for providing aid to the Government. The production and revision of the PEAP also coincided with the IFIs' Enhanced Highly Indebted Poor Country Initiative (HIPCII) that required the preparation of a PRSP by eligible governments. At Government's request, it was agreed that the PEAP could serve as the PRSP for Uganda.

With the approval of the PEAP as the PRSP, Uganda was able to access debt relief under the HIPCII. Uganda became the first beneficiary of the Enhanced HIPC Debt Relief Initiative and obtained 46 million dollars in debt relief for the financial year 2001/02. The relief increased by 55 million US dollars in each of the subsequent financial years.¹⁵ The combined HIPC I and HIPC II are generating savings of approximately 90 million United States dollars annually, which would have been paid out as debt repayment.

The main strength of the PEAP 2000 is its implementation mechanism which is tied into the national budget process. The main technical tool of the national budget is the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), which

guarantees an increase in pro-poor allocations of public expenditures over three-year periods. It also creates a mechanism to assess whether funds are being used for pro-poor purposes. The budget process has now been opened up, and budget documents are made public, such as »Background to the Budget« summaries and the »Poverty Monitoring Reports«. The MTEF is supported by sector strategies and spending plans, which indicate how resources will be used for poverty reduction, and sector working groups, which include government, civil society, and donors. These contribute to building »consensus« among key political actors. After implementing the PEAP for a three-year period, a process of revision started in 2003.

The PEAP 2004/05–2007/08

Under the leadership of the Ministry of Finance, Planning and Economic Development (MoFPED), Government embarked on the process of revising the PEAP in November 2002 with the development of the 2003 Poverty Status Report (PSR 2003).¹⁶ The PSR is a document that the MoFPED produces every two years. It is produced by a technical unit in the MoFPED known as the Poverty Monitoring and Analysis Unit. This unit is a Department of Foreign and International Development of the UK (DFID) funded project, staffed by policy analysts who develop the PSR in collaboration with staff in the Economic Development, Policy and Research Department of the MoFPED. The PSR presents evidence on progress towards the targets set out in the PEAP and gives an overview of its implementation. This document is very helpful to Government especially because it pre-empted any discussions on failures of Government in achieving the PEAP targets, and highlights the challenges ahead in attaining them. The PSR 2003, therefore provided the starting analytical work for the PEAP revision process by providing some of the overarching analysis on the implementation of the PEAP. The preparation of the PSR 2003 followed an extensive consultative phase with several Government ministries and civil society organisations. A related process was the finalisation of the 2nd national participatory poverty assessment (PPA2). This process also provided the qualitative

13 Yates J. and Okello L. (2002): Learning from Uganda's Efforts to Learn from the Poor: Reflections and Lessons from the Uganda Participatory Assessment Project in Brock and McGee (eds).

14 Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2000): Poverty Eradication Action Plan, MoFPED, Kampala.

15 World Bank (2002): Uganda: Country Portfolio Performance Review, World Bank, Washington D.C.

16 Republic of Uganda (2003): Uganda Poverty Status Report, 2003 – Achievements and Pointers for the PEAP Revision, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala.

analysis of poverty in Uganda, along with poor people's perspectives on poverty.

To ensure that MoFPED was on top of the PEAP revision process, a secretariat was established in MFPEP. The secretariat was not a new body, but a team of technical officers already working with MoFPED, which was reconstituted and tasked with the work of coordinating as well as leading in the PEAP Revision process. The secretariat consisted of civil servants from the Planning and Poverty Eradication Section, along with project staff from Poverty Monitoring and Analysis Unit as well as the Uganda Participatory Poverty Assessment Process. The secretariat developed a detailed PEAP Revision Guide to steer the revision process.¹⁷

The PEAP revision process was formally launched during a stakeholder meeting in mid-July 2003. This was at the first stakeholder workshop that brought together line ministries, private sector institutions, politicians, CSOs and donors. The revised PEAP had 5 pillars and they included: Pillar 1: Economic Management; Pillar 2: Production, competitiveness and incomes; Pillar 3: Security, conflict-resolution and disaster-management; Pillar 4: Good Governance; Pillar 5: Human Development. These pillars emerged from several negotiations in the revision process. An important element was the fact that the PEAP had 5 pillars instead of 4, and had put issues of security high on the agenda. The naming of the pillars was also different from the last PEAP, with an attempt made to get functional names that could help different sectors to see themselves in the PEAP. The PEAP also mentions that it focuses more heavily on issues of public expenditure efficiency, growth in the incomes of the poor – especially in the agricultural sector, eradicating insecurity and upholding the rule of law, as well as improving human development indicators, especially infant and maternal mortality, as well as bringing down the fertility rate.

The Impact of the PEAP – PRSP Reality

There are several positive impacts that one can discern from the PEAP process in Uganda. In this section I outline some major milestones that one can refer to as the reality of the PRSP process.

PEAP as a Mobilizing Metaphor: The PEAP 1997 was developed in a period of extensive public debate about pri-

orities for government and the importance of dealing with the critical governance issues emanating from the post-conflict period. There was a degree of consensus among the elite about the need to mobilise the Ugandan citizenry around a broad based collective policy process, and the PEAP served this purpose.

The Populist PEAP: The first two PEAPs were linked to (although they did not actually contain) populist policies such as *Universal Primary Education* (UPE) and the abolition of cost-sharing in health delivery. The same popular policies were not found in the third PEAP, rather more of an emphasis on improved quality and efficiency. This has had less political appeal. However, the PEAP can be credited for being part of the process of rolling out important popular policies that had a significant poverty and pro-people focus.

Good Plan: The PEAP is generally recognised as a good plan. There was never any major criticism of the PEAP until the latest one. Most of the stakeholders broadly agreed that it was a good and important document. The openness of consultation during the revision stage undoubtedly improved buy-in from civil society and other stakeholders. However, there is consensus on the fact that it has been poorly implemented.

Presidential Support as Key to the Process: The President's support has been key to the popularisation of the policy and strategic frameworks. This appears to be there implicitly for the macroeconomic objectives of the PEAP. This allowed for Uganda to prudently pursue strong macroeconomic policies even when some of the middle level politicians were not fully in support of the PEAP macro policies, branding them as being foreign, and dancing to the World Bank/IMF tune.

Capacity Development in the PEAP: The PEAP has built capacity for policy learning and better use of evidence in policy-making. Each successive PEAP has had more content and analysis and an improved framework for monitoring. There has been a clear improvement in the formulation of the Poverty Monitoring Framework from one PEAP to another. Government made impressive progress in seeking and making use of evidence to inform the two revisions of the PEAP.

Resource Inflows: Figure 1 shows the sources of resource inflows over the period 2000/01 to 2006/07. Budget support (which includes both general and sector budget support) grew steadily from 2000/01 to 2003/04 as donors

17 MoFPED (2003): PEAP Revision Guide, MoFPED, Kampala.

Figure 1: Resource inflows:

U Sh Billions (nominal prices)	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Domestic Revenues	1083.50	1253.60	1433.60	1685.20	1923.90	2343.30	2797.30
Budget Support	512.20	712.40	816.50	858.10	834.80	561.00	1198.30
Grants	365.20	363.80	456.40	801.00	823.60	483.90	733.20
Loans	147.00	348.60	360.10	57.10	11.20	77.10	465.10
Project Support	699.90	559.10	618.60	723.30	705.40	824.90	870.70
Grants	419.20	350.70	361.20	465.90	431.60	422.50	440.10
Loans	280.70	208.40	257.40	257.40	273.80	402.40	430.60
Total Ressource Inflows	2295.60	2525.10	2868.70	3266.60	3464.10	3729.20	4866.30

Source: WB (2004) and various Budget Performance Reports from MoFPED

became more confident that poverty priorities were being addressed through budget allocations and more specifically through the PAF. From 2002/03–04 there is a significant shift in budget support from loans to grants as the World Bank changed their mode of disbursement from loans to grants to address debt sustainability. The significant decrease in budget support grants in 2005/06 is largely attributed to cuts by Ireland, the Netherlands, Norway, Sweden, and the United Kingdom, on account of public administration overruns during 2004/05 and delayed fulfilment of related good governance conditionalities. This was further slowed by political uncertainties ahead of the general elections of 2005.

One can see these as some of the realities that emanated from the PRSP process in-country. In the next section I look at some of the major challenges that the PEAP suffered especially during the last cycle of revision.

The Myth of PRSPs Unveiled

The Constitutional Changes and Impact on the PEAP: In a bid to respond to the challenges of constitutionalism, the government after wide consultations with the citizens of Uganda put in place a Constitutional Review Process. The resultant Constitutional (Amendment) Act 2005 led to the amendment of the Constitution in accordance with Article 261 of the Constitution of Uganda. Significant reforms emanating from this Act included; distinguishing Kampala as the capital city of Uganda, providing for Swahili as the 2nd official language of Uganda, providing for the leader of the opposition in Parliament under a Multiparty Political

System, removing limits on the tenure of office of the President, creating the office of the Prime Minister and the Deputy Attorney General, providing for the creation and functions of the special courts to handle offences relating to corruption and establishing as well as prescribing the functions of a Leadership Code tribunal. Some of the clauses in the bills were more controversial than others. For example, the ones that proposed the awarding of federal status to Buganda Kingdom, and the one for lifting the two term presidential limit. Eventually the two term presidential limit was removed and the issue of Buganda was shelved with a lot of backdoor political cajoling going on.

The revision of the PEAP 2004 therefore entered tumultuous political waters. It came at a time when the country was adopting new constitutional changes and a multi-party political dispensation. Indeed, a document born in times of consensus politics was now sitting in the middle of politics of contestation with an official opposition and a party with a manifesto in power. A telling symptom of this new dispensation was the launch of the PEAP 2004. The launch was nearly stalled for a year and was a low tone activity. This was all because of the competing political propositions that the government had started suggesting publicly and wanted to put on the policy table as a response to the new realities of multi-party politics.

The Waning Support of the Poverty Agenda for a Prosperity Agenda: The President used the slogan ›Prosperity for All‹¹⁸ (PfA) as a war-cry during the elections in 2006. This

18 The Concept Note of the PFA mentions its broad goals as transforming the peasantry and urban poor from primitive, unplanned

discursive shift started manifesting itself in the campaign towards the run up to the 2006 elections. This new thinking was therefore a slap in the face to the slogan of ›poverty eradication‹. The discursive trope of ›prosperity for all‹ had the compelling thesis that the President wanted everyone to prosper and therefore he is moving from just eradicating poverty to intentionally delivering prosperity.

That left the technocrats who had for many years religiously delivered the poverty reduction agenda standing in the cold with a recently revised policy document in their hands but no sufficient political clout and backing to take it forward. The donors watched in amazement as the politicians matched on with their new slogan, completely oblivious of the inquisitive looks and inquiries about the place of the PRSP policy discourse within this new policy re-engineering. The President firmly argued that it was time to think about making each household in Uganda prosperous by earning up to 20 million shillings (7000 euros) a year. The message was well received in the villages, with many people starting all kinds of groups in anticipation of ›new government funds‹ for prosperity for all. The PEAP therefore ended up looking like a dejected lover – thrown out in the cold by the suitor.

Competing Policy Experiments: The nascent days of the PfA saw an avalanche of policy ideas all being suggested by those politicians who wanted to look like they were in step with the ›prosperity for all‹ Presidential ideas. At the head of the pack was the newly appointed Minister for Finance, Planning and Economic Development, who wrote the first strategy document for implementing the prosperity for all code, named the Rural Development Strategy. An outline of ideas was presented to Cabinet, included in the 2006 Budget Speech and that seems to be how far it went. Following on closely was the Sub County Development Model, also announced by the same Minister of Finance, as a way of deepening the prosperity for all strategy so it could reach each and every part of the country. As the first multi-party Minister of Finance, he came in with lots of new energy, and

production, poor operational methods and poor unhealthy conditions to a modern way of life, to spur commercial agriculture and industrial production, with a focus on value addition for rapid economic and social transformation, to assist households to earn an annual income of at least 20 million shillings, and provide financial intermediation to integrate rural people in national, regional and international economies.

the political blessing to translate the new NRM Party Manifesto into a practical development programme. He ferociously opposed the PEAP, and went on to market these ideas because they were politically correct but he had very little if any support among the technocrats who had now spent over 10 years pursuing PEAP as the major policy framework. As some street talk had it, when technocrats and donors complained to the President about the confusion being created by these new policy initiatives, he is reported to have said, ›give him (the Minister of Finance) time to try his experiments, after all we have tried very many (experiments) over the years‹.

Such were the realities of the years 2005–2008. Unfortunately, to date neither of the Minister of Finance's two bright ideas was ever fully implemented. The Sub County Model for example went down fighting, with a few revolutionary initiatives. Each LC3 administrator in the country (over 900 persons in all) was handed a brand new motorcycle under this programme and trained for 3 weeks at the Kyankwanzi School for Political Education. Beyond that it is very difficult to pinpoint the impact of the sub county model at the local level. An attendant data gathering exercise was also started, called the Community Information System, with the vision of being an approach that would allow the generation of accurate local level data. Today an office exists for this initiative and we wait to see the new changes it will bring.

The Death of Dogma Neoliberal versus Interventionist: Although during the earlier phases of the PEAP implementation process there were several changes in the pillars of the PEAP and other parts of the policy documents, there was one constant throughout the ten years: The approach taken in the PEAP has always prioritized fiscal discipline and tight control over public expenditures. This stance did not start with the PEAP, but was developed initially in the early years of the NRM government when a group of economists in the Ministry of Finance convinced the President of the merits of macro-economic stability, low inflation and low budget deficits, as well as the importance of the private sector as the ›driver‹ of growth. Most of these economists are still in positions of power, which has led to a remarkable consistency of approach to macro-economic management. The support of the President has also remained consistent. However, the combination of tight fiscal control and dependence on donor funding for development expenditure has resulted in Uganda's development partners always having an impor-

tant say in the distribution of resources. This could explain why there has always been heavy expenditure on social services, education and health, while less has been spent on productive sectors, since for the donors it is much more politically correct to report back in their capitals how much they are doing for the poor than how much the country they are supporting has become a formidable force in global trade. Even though Uganda has always argued that their preference is for budget support, this has not increased as the government had hoped. Sector support does not give the same flexibility as budget support and this has constrained the political leadership voice in the national budget allocations at sectoral level. The decision to enforce such strict budgetary limits has forced some kind of de facto prioritization that is disempowering for politicians. As the tides changed from poverty alleviation to prosperity for all, em-

phasis on agricultural related programmes like the PMA, Rural Development strategy and PfA made it clear that the productive sector was not getting significant funding. The new Minister was arguing that since farmers were getting subsidies in the donor countries, it made perfect sense to do the same for local farmers. This rubbed several donors the wrong way, with many of them complaining that the government was back-tracking on the macro-economic policies that had secured its place over the years as one of the fastest growing economies in Africa. The war now turned to the free market economist versus the heavily interventionist political supporters. Although this was an approach which had been espoused by politicians, especially during election periods, it was clear that a more relaxed fiscal stance would only be effective if it could be assured that additional funds would be available from donors. With very few donors

School lesson in Uganda



rallying behind the intervention paradigm that accompanied the new political thinking around prosperity for all, there were very little resources available for financing these initiatives. In the end we saw the emergence of aggressive bashing of programmes like the National Agricultural Advisory Services (NAADS) which was a classical donor driven agricultural programme with heavy capacity building components and very limited intervention strategies. This irked several politicians, and led to the programme being suspended, reviewed and reinstated with some clever reforms meant to allow some of its funds to finance the prosperity for all initiatives. Again these propositions were met with firm resistance from donors who argued that this was a move to use donor money to finance political programmes. These events have not helped the situation but have led to further complications managing the transition from PEAP to new policy initiatives.

The Shift from the PEAP to the National Development Plan

Discussions started internally at the Ministry of Finance from 2007 as to what needed to be done to revise the PEAP now that it was due to expire during the 2008/09 financial year. There were suggestions to evaluate the PEAP, and this was done, coordinated by the Office of the Prime Minister. For the first time I think in Africa, we had a comprehensive evaluation of a PRSP by an independent group.

The independent evaluation was overseen by an Evaluation Committee including the Office of the Prime Minister, the Ministry of Finance and the National Planning Authority. The primary purpose of the evaluation was to determine the effectiveness of the PEAP as the framework for achieving poverty eradication in Uganda, to determine the most effective strategy for moving forward.¹⁹

The Evaluation concluded that: ›ten years of the PEAP are a success story. The period should stand in Uganda's history as a crucial stage on the road to successful modern nationhood. Of particular importance have been the developments in the consciousness, capacity and disciplines to lead and manage the country strategically. The decade of the PEAP saw these developments rewarded in economic growth, reduced poverty, restored security and most impor-

tantly, an increased confidence about government's own capacity to make a difference on behalf of citizens.«²⁰

Soon after the evaluation contract was concluded, the government decided to replace the PEAP with a five year National Development Plan (NDP). The 5 Year National Development Plan had the proposed theme »Growth, Employment and Prosperity for All« and seeks to achieve the following national objectives: a) Uplift household standards of living, b) Enhance the quality and availability of gainful employment c) Improve social, economic and trade infrastructure nationwide, d) Develop efficient, innovative and internationally competitive industries, e) Develop and optimally exploit the national resource base and ensure environmental and economic sustainability and f) Strengthen good governance and improve human security.

The NDP process is still ongoing although laced with a lot of institutional politics. The work was started in the Ministry of Finance; it then stalled because of several disagreements on who should coordinate the work as well as what really was required to be done. Now the work is at the National Planning Authority (NPA) and is moving on slowly, characterized by some back and forth movements, in part because of political interference and interests, as well as the limited resources available at NPA to coordinate effectively.

However, despite the challenging process, a lot of progress has been achieved both on the governmental and civil society fronts over the last couple of months. All local government consultations have been held and the government continues to work with local governments to collect baseline information for the various sectors against which the performance of the NDP will be measured. This information is being collected at the sub-county level. The local government consultation will end with regional validation workshops. NPA has also started further consultations with members of the public on various thematic papers, which are to inform the writing of the NDP chapters. The consultations are mainly in form of Kampala-based workshops and meetings.

Several new conceptual propositions have been proposed during this process. A new planning configuration has been suggested with some sectors designated as primary

19 ToR for the PEAP Evaluation, October 2007, OPM, Kampala.

20 Oxford Policy Management (2008): Independent Evaluation of Uganda's Poverty Eradication Action Plan (PEAP), Government of Uganda, Kampala.

sectors, others as supporting and enabling sectors. These are set out in a concentric layered diagram like an egg to try and show the inter-linkages between the different sectors. The conceptual framework looks good and what remains is to see how it is articulated in the National Development Plan.

Lessons learned

Lesson 1:

Setting clear parameters for the consultative process is a good practice

One of the criticisms often levelled at first generation Poverty Reduction Strategies Papers is that they were generally prepared by a fairly small group of technocrats and consultants clustered around the central government ministry responsible for poverty reduction – in many cases the Ministry of Finance. In addition, in countries eligible for the HIPC Initiative, preparation of the first PRSP was an important step towards obtaining substantial debt relief, which made the process of preparing the PRSP rather rushed.²¹ As a result, a common complaint about PRSPs is that awareness and ownership of the strategy is rather limited beyond the Ministry most directly involved.

In Uganda, similar feelings exist about the first two iterations of the PEAP. Many saw the PEAP as a document drawn up by the Ministry of Finance, Planning and Economic Development and a small group of stakeholders close to this ministry. This is one reason why linkages between the PEAP, sector plans and local government plans were not as strong as they could have been. In the last PEAP revision, conscious efforts were made to broaden and deepen the consultation for the PEAP revision. This led to the elaborate four-strand consultative process that included central government, local government, sector ministries and civil society. The use of Sector Working Groups in particular was an innovation in this PEAP Revision. Sector Working Groups

(SWGs) in Uganda have in the past focused mainly on the annual budget process. They tend to be fairly active in the preparation of their Budget Framework Papers, roughly from October to December, but otherwise lead a rather dormant existence, except in the most well-established sectors. The use of the SWGs for the PEAP revision involved the sectors in a much more direct and intensive way than it was the case in the preparation of the first and second PEAP.

Lesson 2:

Successful mainstreaming of cross-cutting issues requires a strong local constituency, willing to engage actively

The PEAP identified eight cross-cutting issues as deserving special attention. These included:

- gender
- geographic inequalities
- population
- empowerment and community mobilisation
- environment
- intra and inter-sectoral linkages
- HIV/AIDS and
- social protection

For gender, detailed guidelines were given to indicate how stakeholders might consider gender concerns in their submissions. Originally, a 'cross-cutting issues team' was foreseen in the institutional framework, but although the team was formed, it never met. This was partly due to the fact that the chairing of that group was allocated to a very busy civil servant in one of the weaker Ministries. On the other hand, it was always rather hard to understand how the group would go about its work and what incentives there were for the members of the group to pursue their issues jointly, while all that bound them was the fact that their issue of concern cut across the various sectors and pillars of the PEAP.

The intensity with which the mainstreaming of cross-cutting concerns was pursued and the level of success that was achieved as a result varies greatly from issue to issue. We will consider two examples of mainstreaming processes. At one extreme, there is the example of gender. At the other, that of social protection. Previous iterations of the PEAP had been criticised for their lack of attention to gender issues and a group of stakeholders came together early on to

21 E.g. IMF/IDA (2003): Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, IMF/World Bank, September 2003; Oxfam (2004): From 'Donorship' to Ownership? – Moving to PRSP Round 2, Oxfam Briefing Paper 51, January 2004, p.7; Cash and Sanchez (2003): Reducing Poverty or Repeating Mistakes – A Civil Society Critique of Poverty Reduction Strategy Papers, Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden, Swedish Jubilee Network, December 2003.

strategise about how best to mainstream gender in the PEAP revision process. A PEAP Gender Team was formed, led by officials from the Ministry of Finance, Planning and Economic Development and the Ministry of Gender, Labour and Social Development, with members from other Ministries, CSOs and donor agencies. The first task the group set itself was to develop elaborate guidelines on gender mainstreaming for the use of stakeholders in preparing their inputs for the PEAP revision. These guidelines set out a number of questions to guide the process of gender mainstreaming and highlight gender issues for each of the PEAP pillars. The PEAP Gender Team convinced the PEAP Secretariat to annex the gender mainstreaming guidelines to the PEAP Revision Guide, so that all stakeholders had access to the guidelines. Subsequently, the PEAP Gender Team agreed to a division of labour among its members for their engagement with various SWGs to ensure that the gender issues highlighted in the guidelines were addressed in these groups' submissions. Research and analytical work was commissioned to support the work of the Team. A study was conducted to demonstrate the linkages between gender inequality and economic growth, using econometric modelling.²² This was aimed particularly at macro-economists, as it was felt that awareness of the importance of gender issues among them was still limited. A gender analysis of existing household survey datasets was commissioned to deepen the understanding of the linkages between gender and various aspects of poverty.²³ At a later stage, research was conducted for the team to assess the extent to which gender was indeed mainstreamed into the sector papers.²⁴ When a first draft of the PEAP became available, a similar gender analysis was carried out on this.²⁵ While the extent to which gender is addressed in the draft PEAP is still unsatisfactory, the existence of a strong, dynamic and focused PEAP Gender Team has definitely resulted in some real gains.

Another example is the effort at mainstreaming social protection concerns into the PEAP. In 2002, one donor



Woman in Mauretania

funded consultancy services for the Ministry of Gender, Labour and Social Development (MGLSD), to help it identify issues of risk and vulnerability. This work, which resulted in a report on risk and vulnerability in Uganda,²⁶ was overseen by a small task force chaired by the MGLSD and involving MFPED, the Office of the Prime Minister (OPM) and donor agencies. The actual work was carried out by two UK-based consultants. A second phase of this work was meant to identify social protection measures that might possibly contribute to addressing these issues of risk and vul-

22 Klasen, S. (2004): *Gender and Growth in Uganda: Some Preliminary Findings and Policy issues*, University of Goettingen.

23 Lawson (2003): *Gender Analysis of the Ugandan National Household Surveys (1992–2003)*, University of Nottingham.

24 Moncrieffe (2004): *Gender Review of Uganda's Sector PEAP Revision Papers (SPRPs)*, ODI.

25 Moncrieffe (2004): *Comments on Chapters 1–7 and 9 of the First Draft of PEAP 2004*, ODI.

26 Devereux and Sabates-Wheeler (2002): *Social Protection in Uganda. Study to Inform the Development of a Framework for Social Protection in the Context of the Poverty Eradication Action Plan. Phase I Report – Vulnerability Assessment & Review of Initiatives*, Social Protection Task Force.

nerability. As this work was meant to take place at the time of the PEAP Revision, its scope was changed accordingly. The consultants were asked to produce a social protection issues paper²⁷ to cover selected sectors and to engage with those sectors to see how best issues of risk and vulnerability might be addressed and what concrete social protection measures might be taken. When the sector papers and the draft PEAP were out, the same consultants were asked to assess to what extent social protection concerns were incorporated.²⁸ The influence of this work on the PEAP revision process has been much less than satisfactory. The work was not supported by a strong local constituency, was led by a ministry that is rather marginalised, was largely driven by donor interest and associated incentives, and depended on the inputs of external consultants who were of necessity limited in their understanding of the local context, their ability to engage with local stakeholders and to follow through on discussions. While this work has produced some useful inputs to the PEAP revision process, it has had a rather marginal impact on the final strategy set out in the PEAP. While there may be other factors to explain the differences in success in the examples of mainstreaming efforts given above, one lesson stands out quite clearly: A prerequisite for successful mainstreaming of cross-cutting issues into a national Poverty Reduction Strategy is a strong local constituency, willing to engage actively with the revision process to put their issue of concern on the agenda.

Lesson 3:

There is a need for a clear implementation plan to accompany the PRSP process to guard against using donor instruments

A common problem noted with first generation Poverty Reduction Strategies is that they tend to be rather broad indications of policy direction, lacking in specificity.²⁹ The PEAP

27 Devereux and Sabates-Wheeler (2003): Social Protection in Uganda. Facilitating the Process of Mainstreaming Social Protection into the PEAP Revision. Phase II Report – A Vulnerability Issues Paper. Social Protection Task Force.

28 Devereux and Sabates-Wheeler (2004): Poverty Eradication Action Plan (20 March 2004 Draft). The Consultative Process, Policy Recommendations and the Way Forward. Social Protection Task Force, April 2004.

29 IMF/IDA (2003): Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation, IMF/World Bank.

was a compendium of all development aspirations for Uganda – all that is good and ought to be pursued was there. While there is value in having a policy document that is broad enough for all stakeholders to recognise themselves in it, the lack of prioritisation is problematic. The first two PEAPs, like many first generation PRSPs, had rather weak links with sector programmes, local government development plans and the budget that supports these. At a general level, the PEAP provided the impetus for the development of sector plans, led to gradually increasing budgets for the social sectors and generally set priorities for public expenditures. But the links between the PEAP and implementation through sectors and local authorities were not very clearly defined. In Uganda, this led to the situation that the Poverty Reduction Support Credit (PRSC) – a World Bank lending instrument – started functioning as a process through which the PEAP was operationalised. This was actively encouraged by MFPED. The PRSC policy matrix came to be seen by most stakeholders as an operational plan for the PEAP. By setting specific prior actions and benchmarks and assessing progress towards these on an annual basis, the PRSC became de facto an important determinant of the implementation course of the PEAP. The choice of prior actions and benchmarks in the PRSC and the assessment of progress against these is based on dialogue between Government and donors, in a rather closed process. Over time, Government has become more involved in this process and has taken greater ownership of it, but it remains less than ideal for the operationalisation of the PEAP to be linked to a donor lending instrument. Perhaps the most important problem with this set-up is that it tends to shift the accountability processes around the PEAP away from national stakeholders and towards donors.

Lesson 4:

PRSPs need to pay specific attention to establishing an institutional framework that will bring about greater coordination in Government around monitoring the PRSP

While Uganda is generally held up as one of the leading country examples in PRS implementation and monitoring, there are still major challenges when it comes to using the PEAP as evidence-based policy-making process in practice. In Uganda, PEAP monitoring is the responsibility of the

Poverty Monitoring and Analysis Unit (PMAU) in MFPED. This unit produces the biennial Poverty Status Reports and prepares PRS Progress Reports in the intermediate years. A Poverty Monitoring and Evaluation Strategy (PMES)³⁰ was drawn up, with its implementation governed by a Poverty Monitoring Network. Like most PRS monitoring strategies, the PMES presents a core list of indicators for the monitoring of progress towards the PEAP targets, identifies data sources for the indicators and allocates institutional responsibilities for these. The PMES, again similar to many monitoring strategies for first generation PRSPs, focuses mainly on outcome and impact level indicators.³¹ Consequently, Uganda has faced some of the now commonly recognised problems related to this focus. Higher-level indicators of progress towards the PEAP targets can often only be measured at relatively long intervals. Even when they are available, it is often difficult to discern the causal contribution of the PEAP to the changes in these indicators or to draw policy lessons from them. In order to be able to assess progress under a poverty reduction strategy such as the PEAP on an annual basis, it is important to track progress against a range of different levels of indicators.

**Lesson 5:
Involvement of politicians in the PRS process is critical to prevent damaging parallel initiatives and avoid the PRS becoming a donor-government contract**

Uganda's PEAP, like most PRSPs, is based on an approach that aims to reduce poverty through the promotion of macro-economic stability, private sector-led economic growth, access to basic social services, security and good governance. As such, it fits firmly within the neoliberal development paradigm. It is surprising that, despite a consultative process involving a wide range of stakeholders, no contributions have been offered that fundamentally challenge this paradigm. Contributions to the PEAP revision are generally of a technical nature, not challenging the premises of the PEAP. Yet stakeholders who are so inclined could find valid

empirical arguments to challenge the paradigm underlying the PEAP.

**Lesson 6:
More reflection is needed on which part of civil society engages with the PRS processes, for what reasons, and whether donor funding distorts this engagement**

The role of civil society in the PEAP revision deserves some further analysis. One of the umbrella organisations, the Uganda National NGO Forum, played an active role in organising the consultative process for CSOs. The CSOs produced a lengthy and useful submission to the PEAP secretariat.³² It is among the most challenging of the submissions they received, but again, in spite of its title, the details of the submission were mainly technical, proposing incremental changes within the paradigm rather than a radical re-thinking of the approach. There is some language in the CSO submission that can be seen as criticism of the neo-liberal world outlook, but this doesn't fully translate in the detail of the proposals and recommendations. This is not to say that the submission wasn't useful. It was, and many CSO recommendations were incorporated into the draft PEAP. But it is surprising that even the CSO submission was not more fundamentally challenging. This may be because the CSOs which participated are essentially in agreement with the approach in the PEAP. Or it may be because their capacity to analyse the PEAP and all its constituent parts and propose alternatives was limited. A third, more critical, hypothesis is that the part of civil society that engages with processes such as the PEAP is in essence a donor creation, that emerged as a response to the availability of donor funding for this type of organisation rather than a heart-felt need within Ugandan civil society.³³

30 Ministry of Finance, Planning and Economic Development/Poverty Monitoring Network, Poverty Monitoring and Evaluation Strategy, Republic of Uganda, June 2002.

31 Booth and Lucas (2001): Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems, ODI/IDS for DFID and SPA.

32 CSO PEAP Revision Steering Committee (2003): In Search of Consensus on a New Development Path. A Synthesis of Civil Society Views into the PEAP Revision Process, NGO Forum.

33 See de Coninck (2004): The Political is best left to the Politicians – Contribution to a Change Analysis on Civil Society, for this argument.

Lesson 7: Capacity Issues and Time Consuming Revision Processes are High Costs

The PEAP revision process in Uganda has always been lengthy, very time consuming for a wide range of civil servants and donor officials, and relatively costly. A lesson learning effort on the PEAP revision would not be complete without an assessment of whether these costs are reasonable and justifiable. Complaints about lack of capacity for the design and smooth implementation of PRSs are heard from many countries. Is the burden a PRS process represents for national capacity justifiable? The PEAP, like most PRSs, is revised every three years. The current NDP revision was formally launched in July 2007 and is still ongoing. During this time, the PEAP Secretariat at the NPA has been involved in the PEAP revision almost full-time. This has meant that much other work has had to be either postponed or carried out at a much reduced pace. Beyond the PEAP Secretariat, SWGs were very busy preparing their sector papers. Some civil society organisations have always invested a lot of time in the PEAP revision. It is a very heavy burden on the civil servants most closely involved in the PEAP to have a year-long PEAP revision process every three years. As a result, there have been discussions about the most desirable time frame for the PEAP, with some proposing it should shift to a five-year time frame. This has been done in the NDP. A lesson for other countries would be to re-consider the frequency of PRS revisions, particularly if consultative processes become more elaborate and time-consuming.

Conclusion

Ten years down the line it is clear that presenting Uganda as a »success« story without taking into account the historical origins of the political system and the way in which power is presently used is a limited analysis. Administrative capacity and high level political support is certainly needed to make PRSPs successful policy instruments. In other countries, this capacity may not lie just in the Ministry of Finance, and it may not be limited to Presidential support. Indeed, in Uganda capacity needs to be built more broadly across the administration, and political support also needs a broader base, including from parliamentarians.

Over emphasising the importance of civil society consultations can be problematic in political environments with restricted political space. They are valuable exercises in broadening the voices heard and providing evidence for technocrats, but they do not replace the need to create political channels of accountability.

Finally, it should be remembered that PRSPs are primarily technical planning instruments that do not provide mechanisms to address some of the deep issues of political change. Yet donors cannot ignore these historical political and social processes if they wish to promote poverty reduction, and have to develop additional mechanisms for political dialogue.

**Richard
Ssewakiryanga**
is Executive
Director of the
Uganda National
NGO Forum.

Poverty Reduction in Ghana: Myth or Reality?

BY DR. AGNES ATIA APUSIGAH

Introduction

Once again, Ghana is being celebrated for its breakthrough in the fight against endemic poverty. From an appalling and much criticised poverty rate of 51.7% in 1991/92, committed programming interventions have been rewarded with considerable reductions, first to 38.5% in 1998/99, and then to 28.5 in 2005/06.¹ Ghana embraced the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) of the 1990s and localised them into the Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS I) and the Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II) even as it worked toward the realisation of the Millennium Development Goals (MDGs). Indeed, dating back to the 1980s, Ghana as a nation (governments and people) has been committed to the enhancement of livelihoods and improvements in socio-economic well-being. Its enrolment in structural adjustment and subsequent poverty reduction efforts such as the Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) have been guided and directed by national and global commitments. If Ghana is celebrating today, and the whole world is toasting its success story, it is due to hard work and commitment to change.

Ghana is set to achieve the MDG one target of reducing poverty by half by 2015. This remarkable achievement is worth celebrating, for no matter what the measuring criteria may be and contestations that may exist, the fact remains that Ghana has taken some positive strides and made remarkable progress over the last two decades. In the context of Africa and the Third World, and also of the Global North, where socio-economic trends and upheavals are pushing many more people into poverty, Ghana's achievement is no mean feat. Against the backdrop of the general outcry regarding the failures and weaknesses of the poverty reduction, Ghana presents a glimmer of hope, even if with its own contestations.

Armah and Amoako-Tuffuor explain that:

»The renewed efforts by the international community to address poverty in Africa were spurred by the realization that despite attempts by several African countries to address the problem through the implementation of the PRSPs and the adoption of the Millennium Development Goals (MDGs), the poverty incidence, particularly in sub-Saharan Africa (SSA), ranks highest in the world, and unlike most other regions, is rising. Furthermore, most African countries are off-track with respect to achieving the MGDs.«²

Inarguably, efforts to reduce poverty by the international community but also by national governments and civil society are still fraught with challenges. That the poorest regions of the world remain largely unaffected by such efforts is suggestive of the structural injustices and persistent inequalities that attend the global socio-economic machinery. About a decade ago, the World Bank in its 1995 and 2000 Human Development reports found similar inequalities and injustices and set out to make amends. Yet about a decade after such revelations the story seems not to have changed significantly. Of course some progress has been made in areas such as the designing of programmes and partnering for change. Some regions or countries have made progress, although some challenges remain. In spite of the generally glib picture, one finds some bright spots. Some regions and countries have been more responsive than others. Some indicators and targets, specifically of the MDGs, have been better served than others.

For the African region, progress has been selective. Although recent reports show significant progress in specific goals in all regions of Africa, the general picture remains worrisome. According to the Economic Commission of Africa,³ North Africa has made significant strides in lowering rates of maternal and child mortality. Botswana, Cape Verde and Mauritius have made progress in lowering rates of maternal mortality, and the Gambia, Swaziland and Cape Verde have improved their environmental sustainability. Yet the overall picture remains grim.⁴

1 Ghana Statistical Service (2007): Pattern and Trends of Poverty in Ghana (1991–2006). Accra: Ghana Statistical Service and Coulombe, H. and Wodon, Q. (2007): Poverty, Livelihoods and Access to Basic Services in Ghana. (Ghana CEM: Meeting the Challenge of Accelerated and Shared Growth). Presented at Ghana CEM Technical Review Growth Workshop in Accra, May 2–3, 2007.

2 Amoako-Tuffuor, J. and Armah, B. (2008): Conclusions and Policy Lessons. In Amoako-Tuffuor, J. And B. Armah (eds). Poverty Reduction Strategies in Action: Perspectives and Lessons from Ghana. (131–552). Plymouth, UK: Lexington Books, p. 135–316.

3 Economic Commission for Africa, 2005.

4 Social Watch, 2007.

Armah and Tuffuor decry the situation as follows:

»... by 2005, five years after the MDGs were set, only eight SSA countries were on track to eradicate extreme poverty and hunger (MDG1). Ten were on track to promote gender equality and empower women (MDG3). Progress on several of the remaining goals is even more discouraging. In particular, SSA is unlikely to meet, by 2015, the goal of reducing child mortality (MDG4), improving maternal health (MDG5) or combating HIV and other diseases (MDG6).«⁵

Yet for these SSA countries that have been largely aid-dependent, not only have their national policies and programmes been framed around the PRSPs and MDGs, but their cooperation agreements with the international community have also been closely tied to their commitments to the global agenda. In the case of Ghana, where poverty has been nearly halved, one cannot ignore the gross injustices that still exist in terms of occupational, locational, regional and gender disparities, as well as the generally high level of resource deprivation faced by the majority of the people. That fewer than 30 % of Ghanaians now earn less than a dollar a day suggests that about 70 % earn a dollar or more a day, with the majority hovering around the margins. But what has been the real improvement in well-being and livelihoods? What does it mean in terms of meeting the daily needs for food and nutrition, health care, education and training, employment and human dignity? Can a dollar a day, which buys just a loaf of bread, meet even the food needs of a majority of ordinary Ghanaians who live on the edge, at the margins? These questions challenge the adequacy of the dollar a day criterion. Yet, for the purposes of this paper, analysis is focused on progress with such a minimalist criterion.

This paper celebrates Ghana's success story, yet questions its legitimacy. This is done through a review of the poverty situation and what it has meant for different categories of Ghanaians. It examines progress made and the challenges that remain, with a proposal on the way forward. Finally, it argues that the progress is as real as the persistent inequalities that continue to incapacitate the poorest sections of Ghanaian society.

5 Amoako-Tuffuor, Joe and Armah, Bartholomew (2008). Conclusions and Policy Lessons. In: Amoako-Tuffuor, J. And B. Armah (eds). *Poverty Reduction Strategies in Action: Perspectives and Lessons from Ghana*. (131–552). Plymouth, UK: Lexington Books, p. 316.

Poverty Reduction in Ghana

Ghana's efforts at poverty reduction and socio-economic growth, as well as its successes and commitments to deliver on them, have been widely celebrated, locally and internationally. Even before the PRSPs and the MDGs, the governments and people of Ghana had been concerned about the growing poverty situation, especially after a decade of structural adjustments. In spite of the lack of scientific data at the time, it was obvious to many Ghanaians that the gains made over the decade (1980s) were uneven, negatively affecting the poorest members of the nation. The huge investments in infrastructure, public sector rationalization and macro-economic policies were found to have yielded some gains, even though there were some losses that could not be ignored. Once degraded and collapsed infrastructure, such as that for telecommunications, roads and transport, water and power, were considerably restored. Industry and commerce were significantly resuscitated and the business community and corporate sectors revived, with business booming for some sectors – such as international trade, banking and agro-processing. The long-suffering balance of payment deficits and negative economic indicators were brought under control. The economic downturns of the 1970s and early 1980s were halted by the beginning of the 1990s, but it was also the case that poverty was looming large.

Over a period of 15 years, from 1991 to 2006, Ghana made tremendous progress in its poverty reduction efforts.⁶ With a poverty rate of 51.7%, more than half of the population was still living below the poverty line. While foreign investors were cashing in and benefiting from the market liberalization efforts, local industry and enterprise was being crowded out, and cost cutting efforts were increasingly pushing many ordinary Ghanaians into poverty. Under such conditions, there was a massive outcry from the people even before any official assessments were made. This situation motivated the 1990s' ill-fated effort to mitigate the social cost of adjustments, dubbed the Programme of Action to Mitigate the Social Cost of Adjustment (PAMSCAD). This programme recognized the gender dimensions of the poverty and thus provided for the targeted programme Enhancing Opportunities for Women in Development (ENOWID).

6 Ghana Statistical Service (2007): *Pattern and Trends of Poverty in Ghana (1991–2006)*. Accra: Ghana Statistical Service.



Plantain seller in Ghana

However, under-resourcing, poor targeting and ill-conceived programming resulted in the dismal performance of such interventions. Still, with such efforts, together with aggressive sector-specific programming in education, health and economic sectors, Ghana was able to reduce its poverty level to 39.5% in 1998/99. This was further reduced to 28.5 in 2005/06; almost half the 1991/92 level. Undoubtedly, progress was possible even under circumstances that have been widely criticised for being inequitable and ineffective. Yet the level of poverty still remained high and skewed. This situation awakened a new impetus in Ghanaian governments and civil society, to re-dedicate and re-commit to poverty reduction. It therefore made sense, when the PRSPs were embraced in the country.

Who are Ghana's Poor?

Ghana's relative success was made possible by some level of effort to re-identify and re-define the emerging nation's poor constituency. After the first poverty assessment by the Ghana Statistical Service in 2000, various concerns were raised about the constitution of the poor. Specifically, the criteria and determinants for assessing the poor and poverty were questioned. This has led not only to the constant retooling

of assessment instruments but also increased delimitation of the constituency for an improved characterization and targeting of the poor. The subsequent adoption of participatory assessment techniques, involvement of civil society in programme design, improved gender disaggregation of data and periodic adjustments of poverty lines, among others, contributed to the better delimitation and representation of poverty.

On the whole, the following groups of people in Ghana live in poverty:

- Rural Agricultural Producers: Including subsistence food crop farmers, farmers from drought-prone areas such as the savannah regions, migrant or settler food crop farmers;
- Disadvantaged Women: Including non-literate, rural dwellers, physically challenged, bonded women, female migrants, single and/or teen mothers, widows;
- Persons Living in Rural Areas: Resource-deprived regions, dependent on the informal sector;
- Urban Slum Dwellers: Including recent migrants, out of school youth, the unemployed, minimum waged workers, seasonal migrant workers, female migrants, street children and youth;
- Displaced Communities: Communities displaced through natural disasters (floods, wildfires), conflicts and wars;
- Persons Living with Disabilities: Women, non-literate and unemployed, many of whom resort to begging;
- The Elderly: Including war veterans, minimum wage pensioners, childless men and women, accused witches;
- Children Living Under Difficult Situations: Including orphaned children, street youth, victims of child labour, shepherd boys, house helpers, children of poor parents;
- Persons Living with HIV/AIDS: Stigmatized, sick, no family;
- Persons Suffering from chronic diseases: Sexually Transmitted Infection (STIs), Tuberculosis (TB), cancers and other terminal case patients;
- Victims of Harmful Traditional Practices and Abuse: Inherited widows and their offspring.

Although poverty figures declined considerably and improvements in well-being have been significant in the past, these categories of Ghanaians continue to live in conditions of deprivation. Many of these can be attributed to systemic factors and policy prescriptions that address poverty from

the top down rather than the bottom up. Consistently over the years from the structural adjustment programmes to now, macro-economic growth initiatives continue to target those with potential for growth, to the near neglect of the poorest of the poor who really need to be pulled up by the boot strings from their deplorable and undignified living situations.

What Responses were Initiated?

In response to the Millennium Challenge and poverty reduction processes that culminated in the PRSPs and MDGs, the Government of Ghana (GoG) eventually⁷ rolled out the Ghana Poverty Reduction Programme to guide its national agenda from 2002 to 2005.⁸ Now popularly known as the GPRS I, this first phase of what turned out to be a two-phased poverty reduction strategy set a new agenda for poverty reduction in Ghana. This was followed immediately by the Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II), from 2006 to 2008.⁹ Both the policy and operational documents of the GPRS I and GPRS II sought to address directly the widening poverty gaps, especially following two decades of dedicated attempts at socio-economic improvements through structural adjustments.

Even before the GPRS I and GPRS II, several sectoral programmes were initiated to address specific programmes in education, health, agriculture, water and sanitation and governance. The education sector probably received the most attention through the basic education sector improvement programme (BASIP), which aimed to promote free compulsory primary education for the school aged, and which earned accolades. In health, initiatives focused on improving health service delivery, bridging equity gaps in access to quality health and nutritional services, enhancing efficiency in service delivery, improving malaria case manage-

ment and multiple prevention, and enhancing coordination and management of national HIV/AIDS responses, reducing HIV/STI transmission and the impact of related vulnerabilities. In agriculture, key actions taken in the areas of land acquisition and property rights, provision of irrigation infrastructure, access to credit and inputs, selective crop development, restoration of degraded environments, livestock development, modernised agriculture, access to extension services and infrastructure development have aimed at boosting productivity, employment and income generation for the majority of Ghanaians, especially the rural poor, whose agrarian livelihoods have been stifled by unfair macro-economic factors. In water and sanitation, the restructuring resulted in the establishment of the Ghana Water Company and the Community Water and Sanitation Agency, which focus respectively on urban and rural water and sanitation development. In governance, the decentralization initiative, which started in 1988, placed planning and implementation at the door steps of local governmental authorities. The decentralized coordinating and planning units (DCPU) were given a boost later through the expanded units.

Sector-specific initiatives, among others, were made possible through policy and programming frameworks. Capacity building efforts for various categories of staff at the ministries, departments and agencies (MDAs) and metropolitan, municipal and district authorities (MMDAs) in the form of skills development, policy development and monitoring and evaluation have all helped move the process forward. Since the 1990s each key ministry has developed and implemented policy frameworks informed by the GPRS processes, which are guiding service delivery for poverty reduction and improvements in socio-economic well-being.

Contributions from the donor community and civil society organizations have been tremendous in building capacities, demanding accountability and moving processes forward. The World Bank has been instrumental in land reforms; the Danish International Development Agency (DANIDA) and the Canadian International Development Agency (CIDA) in water and sanitation sector; and the UK Department for International Development (DFID) and the German Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in poverty profiling and assessments. Action Aid, World Vision, Oxfam, Care International and World University Service Canada (WUSC) have all played roles in delivering services to the poor and deprived, either through

7 Ghana has embraced and been part of the PRSPs process right from its inception and has initiated steps to adopt and localise its tenets. However, it was only in 2002 that it materialised. In 2001, when a new democratically elected government (the NPP) took over power after the eight year rule of the NDC, it immediately declared a HIPC status in order to benefit from its offerings of debt relief, in particular at times when the economy was shaky.

8 Government of Ghana/National Development Planning Commission/Ministry of Women and Children's Affairs/UNIFEM (2006): Addressing Feminised Poverty in Ghana: Pilot Programme. Accra: MOWAC (unpublished).

9 *ibid.*



General election 2008 in Ghana

direct programming or in partnership with local NGOs and community-based organizations.

Taken together, Ghana, working together with its partners, has been committed to delivering programming responses that have reduced poverty in the country. Specific and ongoing initiatives such as School Feeding Programmes, the National Health Insurance Scheme, Maternal and Child Health Programmes, the Land Administration Project, Village Infrastructure Projects, Community Water and Sanitation Projects and Urban II Projects, among others, have opened access and expanded services to hitherto excluded constituencies.

What Progress was made?

From an optimistic perspective, it can be said that Ghana's progress in poverty reduction is progressive and worthy of emulation by other African and Third World countries. Yet from a conservative standpoint, it can be seen as being only selective, having failed to address adequately regional and gender imbalances. While national governments and their functionaries and supporters, such as the Bretton Woods's institutions and donor community, have tended to take the optimistic perspective, civil society, especially rights-based organizations, have been more sceptical. Yet whatever their stances, what should matter are the realities experienced by

the Ghanaian people and those without decision-making powers.

As already noted, progress has been significant, although not without problems. Statistically, one finds a very positive picture of progress, in which several million Ghanaians have moved from extreme and borderline poverty. Writing on Ghana's achievement in poverty reduction, Coulombe and Wodon explain:

»Ghana's dramatic reduction in poverty by almost half between 1991 and 2006 is probably the best record in the whole of sub-Saharan Africa over the last 15 years. The share of the population in poverty decreased from 51.7 percent in the early 1990s to 39.5 percent in the late 1990s and 28.5 percent in 2006. Every year on average, the share of the population was thus reduced by about 1.5 percentage point.«¹⁰

In 2000, when the Ghana Statistical Service (GSS) released its first poverty assessment report for the 1990s, the entire Ghanaian nation was awakened to a reality which civil society organizations had been pointing to for a long time: That the respectable economic growth in the 1980s was slow in

10 Coulombe, H. and Wodon, Q. (2007): Poverty, Livelihoods and Access to Basic Services in Ghana. (Ghana CEM: Meeting the Challenge of Accelerated and Shared Growth). Presented at Ghana CEM Technical Review Growth Workshop in Accra, May 2-3, 2007, p.25.

providing for social needs. In fact, some critics, myself included, argued that the economic growth was at the expense of social well-being. A decade later, while it is impossible to say that there has been a complete turnaround, it is the case that some of the benefits have indeed ›trickled down‹, reaching some vulnerable groups. This is not an affirmation of the ripple or trickle-down effect of liberal market economics, but rather a demonstration of the possibility of distributive growth, an alternative that required and entailed targeted programming rather than accidental effects. Aryeetey and Mackay's call for distributive growth seems to be yielding tangible results.¹¹ This has been possible because under GPRS I vulnerable groups were not only identified, but social programmes were also designed and targeted to address their issues directly, especially under GPRS II. This enabled the progress reported a decade later in the following:

»Given Ghana's population, some 5 million persons were lifted out of poverty thanks to growth. That is, if there had been no reduction in poverty over the last 15 years, the number of the poor would be 5 million persons higher than it is today, at more than 11 million. Instead, not only the share of the population in poverty, but also the absolute number of the poor decreased, from 7.9 million in 1991/92 to 7.2 million in 1998/99 and 6.2 million in 2005/06.«¹²

It is these clear marks of real benefits in programming outcomes that give meaning to claims that Ghana can reach the MDG goal one target of halving poverty by 2015. With considerable progress in social programming in the areas of health and education, but also in the delivery of utilities such as mass transportation, water, telecommunications and electrification, the basic drivers were set in motion to trigger the kinds of growth that Ghana is currently experiencing. For one thing, although still to be scientifically proven, such enhancements are contributing to the reduction of the deprivations that push rural youth, teenage girls and rural women to urban centres, increasing urban poverty. It is these macro and micro level forces and actions that together have con-

tributed to the considerable drop in poverty as shown in Table 1 below.

Table 1: Poverty trends from 1991 to 2006

	1991/92	1998/99	2005/06
National	51.7	38.5	28.5
Rural	88.7	86.6	85.7
Urban	11.3	13.4	14.3
Northern Ghana	72.9	80.4	70.2
Women (HH)	43	35	19

Source: Compiled from Ghana Statistical Service (2007)

Table 1 above shows how levels of poverty have mainly declined over one and a half decades. It shows that the reduction in poverty was most significant for female heads of households, despite general trends towards increased feminization of poverty.¹³ In making a case for gender equitable development, it makes sense to argue that women's leadership and participation in decision-making at the household level, and beyond, return direct gains to socio-economic well-being.

Table 1 also shows minimal levels of poverty reduction among rural dwellers and worsening levels among urban dwellers. In the case of northern Ghana, one finds an inconsistency as poverty levels grew between 1991/92 and 1998/99 but reduced significantly in 2005/05. The increase was due to increases in two out of its three regions, at the time that poverty levels were falling nationally.

The Ghana Statistical Service observes that »all localities outside Accra have experienced significant declines in their poverty level, particularly in the cocoa-producing regions. Export crop farmers and public sector employees enjoyed the greatest gains in their standards of living, while private sector employees and non-working households have seen smaller declines.«¹⁴ This situation has meant that non-export, especially food crop, farmers, private sector employees and informal sector workers have not experienced similar levels of growth (see Table 2).

11 Aryeetey, E. and Mackay, A. (2004): Operationalizing Pro-Poor Growth: A Country Case Study on Ghana [online]. Available: www.worldbank.org. DA: 12/02/2007.

12 Coulombe, H. and Wodon, Q. (2007): Poverty, Livelihoods and Access to Basic Services in Ghana. (Ghana CEM: Meeting the Challenge of Accelerated and Shared Growth). Presented at Ghana CEM Technical Review Growth Workshop in Accra, May 2–3, 2007, p. 25.

13 Government of Ghana/National Development Planning Commission/Ministry of Women and Children's Affairs/UNIFEM (2006): Addressing Feminised Poverty in Ghana: Pilot Programme. Accra: MOWAC (unpublished).

14 Ghana Statistical Service (2007): Pattern and Trends of Poverty in Ghana (1991–2006). Accra: Ghana Statistical Service, p.34.

Table 2: Comparative Analysis of Poverty Incidence by Economic Activity, 1991–2006

Main Economic Activity	1991/92		1998/99		2005/06	
	% poverty incidence	% extreme poverty incidence	% poverty incidence	% extreme poverty incidence	% poverty incidence	% extreme poverty incidence
Ghana	51.7	36.5	39.5	28.8	28.5	18.2
Public Sector employment	34.7	21.2	22.7	9.5	7.8	3.7
Private formal employment	30.3	15.1	11.3	4.5	10.1	5.1
Private informal employment	38.6	22.5	25.2	16.1	17.1	9.5
Export farming	64.0	49.6	38.7	19.4	24.0	14.2
Food crop farming	68.1	51.8	59.4	45.0	45.5	30.7
Non-farm self employment	38.4	23.3	28.6	18.1	17.0	9.2
Non-working	18.8	13.0	20.4	15.1	13.3	8.2

Note: Poverty line: GHC 3,708,900 (until redenomination 2007) or GHS 371 per adult equivalent per year
 Extreme poverty line: GHC 2,884,700 (until redenomination 2007) or GHS 289 per adult equivalent per year

Source: Ghana Statistical Services, April 2007. Culled from Dittoh (2008)

Table 3: Poverty Analysis by Area

	POVERTY		EXTREME POVERTY	
	1998/99	2005/06	1998/99	2005/06
Accra	4.4	10.6	1.9	5.4
Urban coastal	31.0	5.5	19.0	2.0
Urban forest	18.2	6.9	10.9	2.9
Urban savannah	43.0	27.6	27.1	18.3
Rural coastal	45.6	24.0	28.5	11.5
Rural forest	38.0	27.7	21.1	14.6
Rural savannah	70.0	60.1	59.3	45.4
All	39.5	28.5	26.8	18.2

Source: Compiled from Ghana Statistical Service (2007: 9)

Similarly, one finds inequalities in the benefits of growth and poverty reduction across localities. Urban and coastal localities made the most gains compared to rural and savannah regions (see Table 3).

The above inadequacies notwithstanding, Ghana has made significant progress and will likely continue on the path of growth if it strengthens and repositions its poverty reduction efforts strategically to deliver equitable returns.

Promoters/Drivers of Progress

Ghana's relative success can be attributed to various factors and forces, local and extra-local, individual and collective. Above all, however, has been the commitment of the Ghanaian people, civil society organizations and governments to move the nation forward. At independence Ghana was a middle income country. However, by the end of the 1970s, the economy had plummeted, recording negative growth rates. Alongside the negative economic indicators such as high inflation rates, balance of payments deficits, high for-

eign exchange rates and high commodity prices, were practical issues of deteriorating infrastructure such as roads, housing, telecommunication, transport and water and energy resources as well as deteriorating health and educational services. While the state could not afford investments in its people and infrastructure, the people could not afford basic services. The net effect was the deterioration in socio-economic well-being. The crisis felt at the national and micro levels presented a certain sense of urgency that all could identify with, resulting in the commitments, actions and sacrifices taken over the 1980s and 1990s to turn the tide.

National Will

At the national level, for more than two decades programmes and projects have been designed and implemented and – in spite of all odds – followed through to ensure that the economy is put on the path of growth. Starting with economic recovery through structural adjustments and GPRS to the Medium Term Development Framework (MTDF), the agenda was set to move the nation forward. Political changes were made, with moves from erratic para-military to multi-party democracies. Yet underlying all such changes has been the commitment to grow the nation at all cost. Whatever reforms were initiated and alliances built, all were done in the name of national development, with poverty reduction as a central focus.

Citizen Action

Over the years civil society has also partnered with governments to ensure effective delivery of services and government accountability. Coalitions such as the Coalition of NGOs in Water and Sanitation (CONNIVAS), networks such as the Network on Women's Rights (Netright) and the Governance Issues Forum (GIF), as well as projects like the Ghana HIPC Watch of the SEND Foundation, have all worked to track projects, build agencies and collaborate in the renewed nation-building efforts. The mass media has all along been a partner, reporting and sometimes sensationalizing issues resulting in increased accountability and responsibility on the part of public servants, politicians and even civil society organizations (CSOs).

Global socio-economic Environment

Although the global socio-economic environment has been and continues to be blamed for the difficult choices made by Ghana in the 1980s and 1990s and their negative effects on social justice and equity, some forces and factors, perhaps in their face-saving and redemptive bids, have helped to facilitate poverty reduction work in the country. The bombardment of politicians and governments with programmes, especially HIPC, PRSPs and MDGs, have helped compel sometimes complacent and negligent politicians and even governments to temper harsh economic policy choices with social policy and action programmes. These include programmes for the vulnerable and excluded, debt relief, health care improvement, and poverty alleviation financing and educational equity programmes.

Relative Peace and Stability

It is true that Ghana is not the most peaceful place in Africa. As many other countries, it too has experienced its share of conflicts and instabilities. In fact, almost every region in Ghana is battling with one conflict situation or another, many of which are chieftaincy, territorial and/or sovereignty related. In northern Ghana, in particular, protracted conflicts in Dagbong and Bawku have continued to stall efforts to improve the socio-economic status of ordinary people. Relief and peacekeeping efforts in such areas continue to deprive ordinary people and the nation of resources much



Vegetable seller in Ghana

needed for growth. Widespread insecurity in such areas continues to impede support efforts to improve livelihoods and deters national development efforts and private investment. At the same, the conflicts remain at best localized and have not moved to the national level as seen in Sierra Leone, Liberia and Kenya. The fact that there has been no mass scale chaos at the national level despite successive elections and transfers of power and authority from one party and government to another since 1992 testifies to the nation's commitment to correct past wrongs and move forward on the path of progress.

Sustained Programmed Actions

Since the late 1980s, governments of Ghana and other development actors have recognized the need for and initiated varied responses to combat poverty. They have also been supported by the donor community, non-governmental organizations and communities. Some responses include: the Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment (PAMSCAD); the Social Investment Fund (SIF); Ghana Poverty Reduction Strategies (GPRS); Ghana Vision 2020; and the Rights and Voice Initiative (RAVI) and Ghana Research and Advocacy Programme (G-rap). These efforts have ensured that development resources have been distributed relatively fairly, and systematically tracked over time. Since the 1980's in particular, NGOs, specifically policy think-tanks such as the Institute of Economic Affairs (IEA), Third World Network (TWN) and Institute for Democratic Governance (IDEG) among others, have provided fora for non-partisan critical thinking, scientific research and participatory engagements that have challenged, but also motivated, governments and civil society to be more responsive. Not just to poverty reduction, but to social justice and socio-economic well-being as well.

Institutional Reforms

Ghana's relative success can also be attributed to strategic and targeted reforms in critical sectors such as education, health, agriculture and legislature. In education and health, massive rehabilitation and provision of infrastructure has been accompanied by programming initiatives targeting the disadvantaged and vulnerable. The creation of the Girls Education Unit to address some gender parity issues, maternal and child health programmes to address maternal and infant mortality issues, and community-based structures such as

school management committees and the Community-based Health Planning and Service Initiative (CHPS) have all contributed in small and larger ways toward the poverty reduction efforts. World Bank support for the Land Administration Project (LAP) has and is still working to improve land tenure, for industrial access as well as agriculture. Policy and legal reforms such as the Human Trafficking Act, Children's Act, Gender and Children's Policy, Labour Act, Interstate Succession Law and Domestic Violence Act, among others, protect vulnerable groups and also provide access for those previously excluded. The Centre for Democratic Development (CDD), the Institute for Economic Affairs (IEA) and the Institute for Democratic Governance (IDEG), Abantu for Development (Abantu), and local CSOs continue to provide engagement fora and knowledge for informing the reforms through research policy briefs, town hall meetings and press releases. Even the National Development and Planning Commission (NDPC) has been reformed in order to respond to the pressures and challenges of poverty reduction. The GPRS I was also reformed, resulting in more open engagements, the use of more inclusive tools, more frequent tracking and reporting and more participatory processes.

Scientific Research

Since the 1990s, both government departments and CSOs have provided the necessary proof to guide but also direct action. Through its Ghana Living Standards Surveys, Ghana Demographic and Health Surveys and Poverty Trends Studies, among others, the Ghana Statistical Service has generated awareness on the level of poverty and deprivation, as well as their spread. Each year the Institute of Social, Statistical and Economic Research (ISSER) publishes and creates awareness with its »State of the Economy« report. The Gender and Economic Reforms in Africa (GERA) programme of the Third World Network (TWN), Netright, the Centre for Budget Analysis (CBA) of the Integrated Social Development Centre (ISODEC), Abantu and Women in Law and Development in Africa (WILDAF), among others, have focused on particular areas of research and advocacy. Additionally, policy think-tanks such as TWN, IDEG, CDD, IEA and the Centre for Policy Analysis (CEPA) maintain various flagship programmes to track progress and promote good governance and government accountability. With publications such as the annual State of the Economy reports, African Agenda, Akoben, HIPC Watch, Democratic Watch,

Ghana Economic Review, Budget Reports and Community Voices, the CSOs complement public efforts with alternative and independent analysis that informs the people and government and helps track the country's progress.

Challenges in the Face of Progress

In spite of the progress, discussed above, it is also the case that the efforts and outcomes have been fraught with several challenges.

Unfavourable Macro-economic Environment

The macroeconomic environment remains a huge challenge to progress in poverty reduction. At both global and national levels, evidence points to marginal interest in poverty reduction. At the Millennium Summit, various G8 summits, African Union meetings and National Development Dialogues, among others, discussions and programmes often suggested an interest in reducing poverty. Yet in practice, the picture is one of lip service to the real issues that cause poverty: The underlying facts of inequality and injustice receive minimal attention from policy and decision-makers. For decades, under liberal economic regimes, the world has been thrown into the illusion of dissipative benefits, which has consistently been proven wrong. Yet that illusion is treasured and unreservedly nurtured. What has happened recently in the form of the oil, food and financial crises and the fact that liberals have had to look elsewhere for (social) responses, speaks volumes to the craziness of continuing to keep faith with the liberal model. In Ghana, while poverty reduction remains a huge part of national planning, macro-economic policies continue to follow paths that push local entrepreneurs and subsistence farmers out of work and incomes. It would appear that we take delight in creating poverty through deprivation so as to find reason to alleviate it. Some kind of face-saving response, maybe!

Persistent Structural Inequalities

From the above analysis it is clear that the structural inequalities which have helped to create poverty in Ghana remain in the system and continue to impede progress. In view of these persistent inequalities the Ghana Statistical Service explains that:

»The reduction in the incidence of poverty at the national level as well as in urban/rural areas overwhelmingly reflects the growth in mean consumption. At the national level the changes in inequality contribute little to the changes in poverty during the 1990s, although inequality seems to have increased considerably in the last seven years. If Ghana had experienced no change in inequality during the last seven years the actual decline in poverty of 10.4 would have been 13.8. The difference is fully explained by change in inequality that contributes to increases in poverty, so offsetting beneficial growth effects. Particularly since 1998/99, this increasing inequality mainly occurs in rural areas.«¹⁵

Evidently, unless inequality is tackled more aggressively than it has ever been, it will continue to stall progress. This has been necessitated by the fact that progress in targeting and expanding the parameters for programming interventions and support has not been able to deliver equitable benefits, and specifically has failed to reach the poorest. Ghana's poorest of the poor continue to experience the least change.

Entrenched Pockets of Conflict and Insecurity

As already noted above, the localized conflicts all across Ghana have hindered socio-economic progress and for that matter poverty reduction efforts. Apart from the dissipation of much needed development resources, such conflicts, which persist largely in rural areas and/or among already deprived communities, deny poor and vulnerable groups the requisite capacities for fending for themselves while taking advantage of ongoing programmes to improve their livelihoods.

Weak Structures and Systems

Since the 1980s, more and more responsibilities have been placed on MDAs and MMDAs to chart and direct the course of development. Concerns about the over-concentration of power at the top and its implications for inclusive development have led to devolutions and deconcentration that have offered more support to sectoral and local government planning. At the MDAs level, their policy leadership has been informed largely by the MMDAs, who are positioned at ground level and work with grassroots constituencies. While

15 Ibid., p.34



Group Leader Training in Kenya

these efforts have given more responsibility and power for bottom-up development, the weaknesses at the base, which is supposed to feed the top, continue to compromise effectiveness. For many of the MMDAs, especially rural ones whose contribution should significantly help address questions of imbalances and inequalities, low levels of technical expertise limit capacities to design or even effectively engage with local constituents on development of plans to serve local needs. Consequently, they have not been able to make maximum use of the decentralization system, even as they fail to optimize their benefits from poverty reduction. Many rural districts have tended to misappropriate or misapply their poverty alleviation funds. Some have even failed to disburse them and even when they do, they have lacked the necessary vision to do so more strategically.

Poor Infrastructure

As pointed out above, Ghana as a nation is still severely challenged in terms of infrastructure networks. Basic infrastructure for water, power, telecommunication and transporta-

tion are inadequate or unavailable. The capacities for delivering essential social services such as health, education and housing remain weak for many communities in both urban and rural settings. With such weaknesses, it has not been possible to generate the necessary investments to increase productivity and return jobs and incomes to people. Consequently, poverty reduction efforts have not been able to move beyond handouts to empowering the poor to work for improvements in their own livelihoods. Of course the poor are not idle. They work for their living, but the returns from their labour are insufficient to lift them out of poverty. They continue to lack the basic technologies, for instance, that would help in increasing productivity and reducing the drudgery of brute labour. This creates the need for the kinds of enhancement of capabilities that Amartya Sen speaks of so passionately in his promotion of development as freedom.¹⁶

16 Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*. Anchor Books.

Probity and Accountability

The Rawlings regime of the 1980s, and even before, was a period of heightened accountability. That time, which is now looked back on with disdain due to some excesses and claims that dissent and divergent views were silenced, was characterized by probity and accountability. Senior public officials and politicians, in particular, were called to account for their offices under circumstances that were hardly orthodox. The extra-judicial systems and practices that were employed denied many Ghanaians real justice and more importantly led to human rights abuses. Yet, they also created a high sense of responsibility on the part of public officials. The continued existence of high levels of corruption in public places, as evidenced in the 2007 Public Hearings of the Public Accounts Committee of the Parliament of Ghana, gives reason to want to return to that past, although without the excesses. Reports of widespread misapplication and sometimes stealing of public funds testify to the need for improved public accountability. Undoubtedly the abuses of the 1980s cannot be tolerated now. What would be useful is the strengthening of independent governance institutions (IGIs) such as the Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) and the Serious Fraud Office (SFO) to be able to monitor, probe and demand accountability instantly. Parliament and its Committees should also clearly deliver their policy direction and oversight mandates in poverty reduction.

Moving Forward

As the nation progresses toward the completion of the first milestone of the MDGs, there are still grave concerns regarding its progress, largely due to some of the challenges pointed out above. Against that backdrop, it would be necessary to pay attention to the structural challenges which continue to plague previous and ongoing efforts. Specifically, efforts toward equity should be taken more seriously. The following are being recommended:

Stronger Micro-economic Environment

The controversies surrounding macro-economic policies that promote exogenous forces and factors mean that Ghana will have to depend more on its own efforts to alleviate poverty.

Targeting the Real Poor

There has been a tendency to target poverty alleviation efforts to borderline cases with the view to accelerating their ›cross over‹. However, in the case of Ghana, as elsewhere, evidence indicates that it is the poorest who need such targeting the most.

Expansion in Well-being Investments

Infrastructure and delivery of basic services must be improved, especially to rural and/or deprived communities. Water, sanitation, housing, food, education and healthcare are all important basic necessities which should reach all, and not just some, citizens.

Citizen's Engagement

More than ever there is the need for more rigorous and vigorous citizen's engagement at all levels. All forces of change and for poverty eradication at the community, local government and national levels, whether as planners, implementers or beneficiaries, will have to engage more effectively to achieve the strategic improvements in poverty reduction and eventual elimination of poverty in Ghana.

Investment in Good Governance

Ghana also needs to invest more in good governance of the sort that is based on forward looking nation-building and principles of social equity. Questions of inclusivity, participation and equity, which as I argue elsewhere have been sidelined, need to be given strong emphasis if persistent inequalities are to end.¹⁷ Parliament and IGIs need to be strengthened to play their roles more effectively. Above all, parliament needs to rise above its current entrenched partisanship and majoritarianism, which only create division and weaken its role as a balancing agent of executive power.¹⁸ Such investments have also been suggested by Aryeetey and

17 Apusigah, A. (2009): Governance, Inequality, Poverty and Development in Ghana: A Critical Interrogation. In Kendie, S. B. and Martens, P. (eds). Governance and Sustainable Development. (146–159). Cape Coast, Ghana: Marcel Hughes Publicity Group.

18 Branch, P. and Apusigah, A. (2008): Ghana Parliamentary Committees Support Project: Evaluation Report. Project Services International/Parliamentary Centre of Canada (unpublished) and Ninsin, K. (2008): Executive-Parliament Interface in the Legislative Process (1993–2006): A Synergy of Powers? Accra, Ghana: Institute of Democratic Governance.

Mackay in their proposal for pro-poor growth.¹⁹ Parliamentarians must work together to deliver on their mandates as representatives of all of their constituencies, and not just as party members.

Continued Policy and Legal Reforms

Ghana will also need to continue on the path of reforming and even transforming its policy and legal systems toward better access and delivery of poverty reduction mandates, and administrative but also social justice. The policies and frameworks, but also the laws and codes that guide national development work, need to be enhanced and strengthened to make them functional and responsive.

Conclusion

Undoubtedly, the spectacle of widespread poverty in Ghana is being stemmed through committed efforts that tap into the varied and multiple efforts at global, national and local levels. The collective and singular efforts of group and individual and state and non-state actors have delivered some great benefits but at the same time have failed to spread the benefits equitably. Thus it is appropriate to say that Ghana's celebrated success in poverty reduction is more real than mythical. Yet the daily realities of a good proportion of the population who continue to live in squalor and suffer various indignities render the gains illusive.

**Dr. Agnes Atia
Apusigah** is
Senior Lecturer
at the University
for Development
Studies in
Ghana.

19 Aryeetey, E. and Mackay, A. (2004): Operationalizing Pro-Poor Growth: A Country Case Study on Ghana [online]. Available: www.worldbank.org. DA: 12/02/2007.

Partizipation der ›Stakeholder‹ in Strategieprozessen zur Armutsbekämpfung – zwischen Plansoll und Recht auf Beteiligung

VON DR. BIRTE RODENBERG

Komplexes Armutsverständnis als Ausgangskonzept für »Poverty Reduction Strategy Papers« (PRSP)

Die im Rahmen der Verabschiedung der Millenniumsziele (MDG) geführte internationale Debatte zur Bekämpfung von Armut hat zu wachsender politischer Aufmerksamkeit für Fragen sozialer und menschlicher Entwicklung geführt. Damit haben sich auch die Politik- und Strategiepapire der bi- und multilateralen Geber verändert. Dem übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung dienend, liegt den Programmen die Erkenntnis zugrunde, dass sich extreme Armut nicht nur in fehlendem Einkommen ausdrückt, sondern dass sie *mehrdimensional* ist: Gerade die mangelnden Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und die fehlenden Möglichkeiten für politische Einflussnahme sind es, die Armut vertiefen. Auch die Verweigerung grundlegender Rechte und Informationen wird in vielen Leitlinien inzwischen als eine wesentliche Dimension von Armut anerkannt. Denn sie behindern oder zerstören die Fähigkeiten benachteiligter Menschen, sich selbst aus der Armutssituation zu befreien. Die Öffnung der Gebergemeinschaft für soziale, auf das Individuum ausgerichtete Konzepte, wie sie von Amartya Sen und Naila Kabeer entwickelt wurden, beförderte die Debatte um eine stärker rechtsbasierte Entwicklungszusammenarbeit. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erkannte in diesem Zusammenhang die wechselseitige Bedingung von Armut und Menschenrechtsverletzungen an und öffnete sich für eine engere Verzahnung von Menschenrechtsansatz und strategischer Armutsbekämpfung.

Die im Rahmen der Entschuldungsinitiative entstandenen Armutsstrategiepapire (PRSP) waren hinsichtlich des offensichtlichen Wandels der armutsorientierten Geberpapire entwicklungspolitisch besonders bedeutend. Denn die neuen Steuerungsinstrumente von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) unterschieden sich von den herkömmlichen Auflagen zur Gewährung konzessionärer Kredite insofern, als dass PRSP sozialpolitische Bedingungen an die Regierungen stellten: Diese Bedingungen sollten »umfassend« sein (*comprehensive approach*) und Querschnittsfragen berücksichtigen – insbesondere Genderfragen, HIV/Aids, Dezentralisierung und Nachhaltigkeit. Darüber hinaus sollte sich die Mehrdimensionalität von Armut, das heißt der Verlust an Handlungsfähigkeit,

Würde und Rechten, in der nationalen Armutsanalyse und der Strategiebildung spiegeln.

Das qualitativ neue Element der Weltbank-Initiative, das die Regierungen am stärksten herausforderte, ist jedoch die Anforderung, dass PRSP in einem umfassenden partizipativen Prozess entstehen sollen. Hinter der Forderung nach der möglichst breiten Beteiligung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure und der Betroffenen steht die Zielvorstellung, die Eigenverantwortung der Regierungen (*ownership*) für die Armutsbekämpfung im Land zu stärken. Dabei haben die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) durchaus keinen Paradigmenwechsel dahingehend vollzogen, dass sie sich vom Effizienzansatz ab- und einem Rechtsansatz zuwenden. Das umfassende Handbuch zur Partizipation der Weltbank (Sourcebook 2002) erwähnt die »Rechte« der Armen nur ein einziges Mal; vom »Rechtsansatz« (*rights based approach*) hingegen ist gar nicht die Rede.

Die vorgenannten Prinzipien unterstreichen dennoch den Tatbestand, dass der PRS-Prozess nicht nur als ein technisches Verfahren angelegt war. Vielmehr wirft er schon qua Definition politische Fragen nach der Regierungsführung des jeweiligen Landes, nach den Chancen einer gesellschaftlichen Demokratisierung, nach dem Wie und Wohin des sozialen Wandels, aber auch nach der Umsetzung von Menschenrechten auf. Gerade diese Prinzipien haben zu allseits hohen Erwartungen sowohl an die armutsreduzierenden Effekte des neuen Planungsinstrumentes als auch an deren demokratiefördernde Wirkung im Entstehungsprozess geführt, die in den vergangenen zehn Jahren nicht oder nur ansatzweise erfüllt wurden.



Frauen in Indien

Kasten 1: »Von Grundbedürfnissen zu Grundrechten«: Der ideengeschichtliche Wandel in Armutsbekämpfungsansätzen der Geber begründet sozialpolitische Ansprüche an PRSP

Die hohen politischen Ansprüche, die seit 2000 an PRSP gestellt wurden, sind auch in der konzeptionellen Weiterentwicklung von Armutsbekämpfungsansätzen begründet. Den Paradigmenwechsel von der Grundbedürfnisstrategie zu einem Ansatz, der menschliche Entwicklungsprozesse hinsichtlich Gleichheit, Machtgewinn (*empowerment*) und der Rechte der Armen in den Vordergrund stellt, hatte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 1990 mit seinem Ansatz der menschlichen Entwicklung (*human development approach*) begründet. Dabei war die konzeptionelle Offensive – »von *basic needs* zu *basic rights*« – am Ende der verlorenen Entwicklungsdekade auch gegen die wachstumsorientierte Politik der Weltbank und die neoliberalen Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF gerichtet. Dass die endlich erreichte Hinwendung der Staatengemeinschaft zu einer stärkeren sozialpolitischen und sogar rechtsbasierten Armutspolitik nun von der Weltbank selbst proklamiert wurde, ließ insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft aus den Entwicklungsländern daran zweifeln, ob die länderspezifischen PRSP zu einer neuen Qualität und mehr Gleichheit zwischen Nord und Süd in der Entwicklungszusammenarbeit führen würden: Armutsbekämpfung unter der Federführung des IWF durchzuführen, sei ein »Tanz mit dem Teufel«. Die ebenso konsequente wie sachlich begründete Kritik der zivilgesellschaftlichen Akteure hat jedoch vielfach Früchte getragen.

Nach zehn Jahren strategischer Armutsbekämpfung stellt sich die Frage, wie erfolgreich die nationalen Armutsbekämpfungspapiere umgesetzt worden sind. Die Frage, wie die wirkungsvolle Partizipation der Zivilgesellschaft in jeder Phase des Prozesses ermöglicht wurde, nimmt dabei einen wichtigen Stellenwert ein. Ihre Beantwortung setzt jedoch eine überregional vergleichende empirische Analyse voraus. Denn die Auflage zur breiten Beteiligung der Bevölkerung an den neuen Strategiepapieren wurde jeweils länderspezifisch sehr unterschiedlich umgesetzt (vgl. die Übersicht zu Hauptaussagen in der internationalen Debatte, Kasten 2). Zu erwarten wäre gewesen, dass die Internationalen Finanzinstitutionen, die mit der Verabschiedung der Entschuldungsinitiative sowohl die Eigenverantwortung der Regierungen (»ownership«) als auch die Partizipation zum Dreh- und Angelpunkt ihres neuen Planungsinstrumentes erklärt haben, am Ende dieser ›Dekade der Armutsbekämpfung‹ eine umfassende Evaluation der PRSP in Auftrag geben und dabei besonderes Augenmerk auf den Erfolg oder Misserfolg partizipativer Regierungsführung legen. Doch im Kontext von Weltwirtschaftskrise und neuer Entwicklungsarchitektur haben PRSP für die Geber enorm an Bedeutung verloren. Bislang haben IWF und Weltbank kein weiteres PRSP-Review angekündigt.

Vor dem Hintergrund der zivilgesellschaftlichen Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen, die bis 2007 wissenschaftlich ausgewertet wurden, unternimmt der folgende Beitrag den Versuch einer Einordnung: Wie ist – trotz der Fortschritte – die Kluft zwischen Anspruch und Realität bei der Partizipation der Bevölkerung an PRS-Prozessen aus heutiger Sicht zu erklären und wie kann sie überwunden werden? Welche Rolle spielt die Berücksichtigung sogenannter Querschnittsthemen in PRS-Prozessen und bei der Durchsetzung rechtsbasierter Entwicklungsansätze im Format der Papiere und in den PRS-Prozessen?

Paradigmenwechsel in armutsorientierter Politik durch die Weltbank?

Unterstützt von unabhängigen Stimmen aus der Wissenschaft stellten Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen die Armutsstrategiepapiere von Anfang an auf den Prüfstand. Sie kritisierten vor allem, dass dort eine Kreditaufgabe der Geber zum verpflichtenden Planungsinstrument stilisiert wurde, welches von nun an alle (haushalts-)politischen Prozesse in hoch verschuldeten Ländern steuern sollte. Unter welchen weltwirtschaftlichen Bedingungen, wie den »terms of trade«, die Schulden der Niedrigeinkom-

Kasten 2: Die Hauptaussagen zu Partizipation in der internationalen Debatte – ein Überblick**Overall perspectives**

1. The participative approach is a significant step forward in the development aid arena
2. The new approach has already had some positive outcomes
3. A dissent: Fundamental critiques doubt that progress is made by the approach

Stakeholder perspectives

4. The approach intends an anti-poverty effort of all stakeholders – but society works differently
5. Participation embraced a wide range of stakeholders, but important stakeholders were excluded
6. The approach risks by-passing of existing institutions and processes
7. The power asymmetry between IFIs on the one side and governments and CSOs on the other led to self-censorship and anticipatory obedience
8. The IFIs did not really foster the participation process

Process perspectives

9. Participation is meant to be encompassing but is reduced to consultation
10. Influence of civil society on program design was negligible
11. The macroeconomic framework was widely excluded in the participation process
12. Ownership remains to be desired
13. Participation in implementation and monitoring of PRS has been very weak

Framework perspectives

14. Minimum standards for meaningful participation are missing
15. An institutional framework for participation was missing in many cases
16. Participation processes have been hindered by a number of constraints, among others: time, capacity, communication, and urban-bias

Quelle: Siebold, Thomas (2007): Participation in PRS Processes: A Review of the International Debate. In: Inef Report 86, S. 15.

mensländer entstanden waren, wurde von der Gebergemeinschaft nicht thematisiert. Hingegen wurde ein von den Gebern verordneter Abstimmungsprozess unter Zeitdruck zwischen Regierungen und (ausgewählten) zivilgesellschaftlichen Kräften aus dem Boden gestampft und dabei vorausgesetzt, dass es einen funktionierenden Staat und eine vielfältige, repräsentative Zivilgesellschaft gibt. In den Augen vieler wurde »governance« inszeniert, aber anstelle von »ownership« dabei »donorship« praktiziert. Der makroökonomische Rahmen und der Haushalt der strategischen Armutspapiere blieben jedoch – so die Beobachtung in vielen hoch verschuldeten Ländern – von partizipativen Prozessen und den daraus hervorgehenden Forderungen weitgehend

unberührt. Befürchtet wurde, dass es sich bei PRSP um die alten Strukturanpassungsprogramme im scheindemokratischen Gewand handelte.

Doch stellt sich die Frage, ob die Gebergemeinschaft ihre Ziele und die kritische Zivilgesellschaft ihre Erwartungen insbesondere an die Förderung von Menschenrechten und rechtsbasierten Entwicklungsansätzen nicht viel zu hoch gesteckt haben. Denn letztendlich müssen die strategischen Papiere zur Armutsbekämpfung als Planungsinstrumente in das operative Entwicklungsgeschäft eingeordnet werden. Soll von ihnen eine »Governance-Wirkung« ausgehen, setzt dies funktionierende und transparente Strukturen der Verwaltung und Kontrolle voraus. Wirkungsvolle Ar-

mutsbekämpfung hängt auch ganz erheblich vom Grad der demokratiepolitischen Nachfrage im Land selbst ab (vgl. Eberlei in diesem Band). Heute, zehn Jahre nach ihrer Einführung, zeigt sich, dass nur wenige afrikanische Länder die Chance wirksamer Partizipation ergriffen haben. Doch in der illusorischen »Planungseuphorie« der Geber wurde zu Beginn dieses Millenniums mit den PRSP suggeriert, ein umfassendes Instrument für die Integration aller Entwicklungsprozesse in Niedrigeinkommensländern entwickelt zu haben. Die bereits anspruchsvollen Voraussetzungen für soziale und politische Empowerment-Prozesse, die eine entscheidungsrelevante Partizipation der armen Bevölkerung erst ermöglichen, wurden allenthalben unterschätzt. Hier setzen die Auseinandersetzungen um die Berücksichtigung von Querschnittsthemen in PRSP an.

Querschnittsthemen verankern – Recht auf Beteiligung sichern

In der mehrjährigen Auseinandersetzung darüber, wie eine wirkungsvolle Partizipation der Zivilgesellschaft über die PRS-Prozesse nachhaltig verankert werden kann, sodass sie die Prioritätensetzung der nationalen Armutsagenda beeinflussen oder das Budget mitgestalten kann, waren für die nicht-staatliche PRSP-Community in den ersten Jahren zwei Debattenstränge von Bedeutung:

Zum einen war dies die Debatte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen von Partizipation, die zu ihrer Institutionalisierung führen. Die von Justitia et Pax, der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) und dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) durchgeführten Analysen stellten Forderungen nach »Mindeststandards« für eine breite Beteiligung auf. Diese umfassen vier Aspekte: a) Strukturen, die für den kontinuierlichen politischen Dialog geschaffen werden, b) die Sicherung grundlegender Rechte, die gesellschaftliche Beteiligung ermöglichen und absichern (zum Beispiel Rede- und Pressefreiheit), c) die Legitimität der beteiligten Organisationen/Institutionen (zum Beispiel auch Einbezug des Parlaments) sowie d) die Handlungsfähigkeit der Akteure.¹ Mit den Mindeststandards für institu-

tionalisierte Partizipation waren nicht nur wichtige Monitoringkriterien für den gesamten Prozess entwickelt worden, sondern auch praktische Leitlinien entstanden, die beispielsweise die Regierung Tansanias bei der Erarbeitung des zweiten PRSP verbindlich aufstellte.²

Zum anderen fokussierte die internationale Debatte in den Jahren von 2002 bis 2007, in denen der überwiegende Teil der Armutsstrategiepapiere erster und zweiter Generation entstand, die sogenannten Querschnittsthemen der Entwicklungszusammenarbeit. In zahlreichen Studien wurde untersucht, inwiefern Fragen zur Geschlechtergerechtigkeit in Papieren und Prozessen integriert worden waren und Frauen beziehungsweise Frauenorganisationen entscheidungsrelevant am Prozess teilnehmen konnten.³ Ein weiteres Thema, das zwar nicht die gleiche Resonanz erfahren hat, aber im Hinblick auf die Verankerung von Rechten der größten Armutsgruppen von ebenso hoher Bedeutung ist, wurde mit der Frage nach der Berücksichtigung von Kinderrechten in PRSP und der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an PRS-Prozessen in die Diskussion gebracht. Bei diesen Querschnittsbetrachtungen geht es nicht nur darum, inwiefern Frauen und Kinder als *Zielgruppe* von Entwicklungszusammenarbeit in PRS-Prozessen berücksichtigt werden; wesentlich ist vielmehr, ob die verantwortlichen Stakeholder hinsichtlich dieser beiden größten Armutsgruppen tatsächlich einen umfassenden *armutsorientierten Ansatz* verfolgen. Die Querschnittsanalysen zu den Fragen, ob einerseits die Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit und andererseits die Perspektive der Kinderrechte in PRS-Prozessen angemessen berücksichtigt werden, kommen zu vergleichbaren Ergebnissen und zeigen folgende Defizite auf:

Die Daten zur Armutssituation wurden nicht als umfassende soziale Wirkungsanalyse (*Poverty Social Impact Analysis*, PSIA) oder als partizipative Armutsanalyse (*Participatory Poverty Assessment*, PPA) erhoben. Nur selten wurden Daten geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselt. Dadurch ergibt sich jedoch lediglich ein fragmentarisches Bild der sozialen Wirklichkeit von Frauen beziehungsweise Kindern in

Strategien der Armutsbekämpfung (PRS) bleibt hinter Notwendigkeiten und Möglichkeiten zurück. Bonn und Berlin.

2 Eberlei (2007): Participation in Revision Processes. In: INEF Report 86, S. 41.

3 Vgl. Rodenberg (2003): Gender und Armutsbekämpfung. Neuere konzeptionelle Ansätze in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

1 Vgl. VENRO (2005): Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? Gesellschaftliche Partizipation bei der Umsetzung von

Armut. Immer wieder werden einzelne Dimensionen der prekären Lebenslage von Kindern erwähnt, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Entsprechend finden auch Geschlechterfragen nur im Hinblick auf diese Bereiche menschlicher Entwicklung Beachtung, werden aber nicht in einen Gesamtkontext von sozialer Deprivation und Verweigerung von Grundrechten gestellt. Die besonderen Arbeitsbelastungen sowohl von Frauen als auch von Kindern werden in der Mehrzahl der untersuchten Papiere nahezu ignoriert; das heißt der konventionelle, wachstumsorientierte makroökonomische Rahmen der PRSP bleibt geschlechtsblind und berücksichtigt in keiner Weise, dass ein Großteil der Überlebenssicherung der Familien durch äußerst niedrig entlohnte Arbeiten im Kleinhandel und im informellen Sektor erwirtschaftet wird. Auch die menschenrechtliche Perspektive fehlt weitgehend, sodass die Armutssituation nicht mit politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kernrechten in Verbindung gebracht wird.

Dreh- und Angelpunkt »Empowerment«

Nach zehn Jahren strategischer Armutsbekämpfung ist die Bilanz jedoch nicht mehr nur negativ. Gerade in den Ländern, in denen der PRS-Prozess ernsthaft und nachhaltig umgesetzt wurde, wurden Querschnittsthemen wie Gender und HIV/Aids in den Papieren verankert und haben Menschenrechte Eingang in die nationale Armutsstrategie gefunden. In Ländern wie Tansania und Uganda wurde das ursprünglich geberdominierte Planungsinstrument von Regierung und Zivilgesellschaft genutzt, um in Eigenregie aus einer Wohlfahrtsagenda eine möglichst umfassende sozialpolitische Armutsbekämpfungsstrategie zu entwickeln.

Doch auch in erfolgreichen Ländern – erfolgreich hinsichtlich der allgemeinen Armutsreduzierung (zum Beispiel Ghana) und des wirkungsvollen Selbstorganisationsprozesses der Zivilgesellschaft (zum Beispiel Sambia) – existieren tief verankerte Dichotomien, zum Beispiel Stadt-Land- und Nord-Süd-Gefälle, fort. Selten ist Partizipation tatsächlich wirkungsvoll und reicht über Konsultation hinaus, und weiterhin sind vor allem die extrem Armen, die alten und ganz jungen Menschen schwer zu erreichen und in die Prozesse einzubeziehen. Immer wieder bemängelt werden auch der enorme Zeitdruck, der durch die von der Weltbank gesteuerten Prozesse auf den Akteuren lastet, sowie der viel zu kleine Handlungsspielraum (»policy space«)

für zivilgesellschaftliche und staatliche Entscheidungsträgerinnen und -träger.

Kasten 3: »Time, Space, Voice and Choice« – Voraussetzungen für wirkungsvolle Partizipation und Empowerment der Armen

- Erweiterung des Zeitrahmens, Reduktion des Zeitdrucks
- Schaffung öffentlicher Räume/Foren für substanziellen Politikdialog über nationales Agenda Setting
- das Recht auf Information garantieren (top-down)
- die strategischen Interessen der Armen einbeziehen (bottom-up)
- Substanzielle Förderung der Fähigkeiten aller für den Prozess wichtigen Stakeholder; Unterstützung der politischen Handlungsfähigkeit der Armen und Benachteiligten auf hoher Ebene (up-scaling)

Ausgehend von den hier genannten fortdauernden Schwächen und Engpässen einer breiten Beteiligung haben sich in der Praxis zu ihrer Überwindung Ansätze bewährt, die an Methoden sozialer Entwicklung beziehungsweise an Aktionen für sozialen Wandel anknüpfen und bei den benachteiligten Menschen ansetzen. Dazu gehören Methoden der partizipativen Armutsanalyse, der ständige politische Dialog, die Sicherung des Zugangs zu Informationen, die Schaffung politischer Austauschforen, die Stärkung von Ausdrucks- und Handlungsfähigkeit. Wichtiger als die zunehmend rhetorischen Bezüge auf einen Rechtsansatz in der Armutsbekämpfung der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit, der aus den Armen theoretisch »Anspruchshalter« von Rechten macht, sind deshalb Empowerment-Strategien, die Bewusstseinsbildungsprozesse »von unten« auf allen Ebenen gesellschaftlicher Auseinandersetzung stärken. Gefördert von Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit, vor allem aber von den vielfältigen zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Ländern des Südens, haben die PRS-Prozesse zahlreiche solcher Ansätze hervorgebracht. Allerdings lassen sich

gesellschaftliche und individuelle Prozesse des Machtgewinns, die zu einer größeren Gestaltungsmacht der Menschen führen sollen, weder in Budget-gebundene Projektzyklen noch in Politikleitlinien und Aktionspläne pressen. Vielmehr, so die indische Soziologin Srilatha Batliwala in ihrer Kritik zu den Fallstricken des rechtsbasierten Entwicklungsansatzes, »gibt es einen dringenden Bedarf, insbesondere unter Entwicklungshilfeagenturen, das Verständnis von Rechten und dem rechtsbasierten Ansatz zu erweitern, zu vertiefen und zu differenzieren. Es ist Zeit, sich von For-

meln und Rhetorik wegzubewegen, die auf elitärer Artikulation sowie auf formaler Governance und Entschädigungssystemen beruhen. Wir müssen besser zuhören, wie Menschen ihre Ziele und Strategien in Kämpfen ausdrücken. Wir dürfen nicht unsere eigenen Mantren über richtige und falsche Ansätze schaffen. Vielmehr müssen wir einen größeren Respekt entwickeln für die Breite des Repertoires an Mitteln, wie sie von marginalisierten Gruppen angewandt werden, um ihre eigene Handlungsfähigkeit auszuüben.«⁴

Akteurspezifische Empfehlungen im Überblick

Donors	<ul style="list-style-type: none"> • Engaging in substantive, country-led policy dialogues; moving out of the capitals in order to support dialogues with stakeholders in rural areas • Intensifying support and finance on efforts for institutionalization, empowerment of the poor and capacity and network building of Civil Society Organisations • Supporting actively the different control functions of parliaments by enquiring how parliaments were involved in the PRS-approval and reporting on this in the Joint Staff Assessment
Governments	<ul style="list-style-type: none"> • Giving high priority to the institutionalisation of stakeholder participation in PRS processes by • strengthening a rights-based and legal basis for involving other actors, e.g. parliaments • strengthening transparency and accountability through improved information systems in the context of PRS monitoring • increasing/initiating intra-governmental coordination in policy reforms
Parliaments	<ul style="list-style-type: none"> • Seizing opportunities for policy capacity building, improving their functional capacities of legislation, budgetary power and other control functions • Seeking entry points for meddling in (budgetary control) • Strengthening interactions with other actors: creating public forums/hearings for citizens and parliamentarians to meet
Civil Society Organisations/ Community Based Organisations	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifying networking and peer learning processes • Building/strengthening alliances (vertical: north-south/horizontal: south-south) • Stronger alliances with members of parliament and link-ups with representatives of legislature committees in a transparent manner • Involving the poor and transmitting their interests to the macro-level (sacling-up)

Quelle: Rodenberg (2007): Stakeholder Participation in PRS Processes: Recommendations for Practitioners. In: INEF Report 86, S. 67.

4 Srilatha Batliwala (2007): Privileg, Recht oder Verpflichtung? Fallstricke des rechtsbasierten Entwicklungsansatzes. In: iz3w, Nr. 307.

Dr. Birte Rodenberg ist Soziologin und arbeitet als freie entwicklungs-politische Gutachterin.

Armutsbekämpfung durch die Umsetzung der Accra-Prinzipien?

VON BIRGIT DEDERICH-S-BAIN

Die nachstehenden Ausführungen geben einen kurzen Überblick über wichtige Prinzipien des Accra-Aktionsplanes zur besseren Wirksamkeit von Hilfe und Armutsbekämpfung.¹ Im Zentrum stehen das »Ownership«-Prinzip, das heißt die größere Eigenverantwortung der Entwicklungsländer im Sinne einer wirklichen Partnerschaft, und die Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft. Ausgehend von einem kurzen Überblick über die unterschiedlichen Dimensionen von Armut und die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) als vorherrschendes Paradigma der Armutsbekämpfung, werden die entscheidenden Elemente für erfolgreiche Armutsbekämpfung vor dem Hintergrund besserer Wirkungsorientierung in sechs kurzen Bausteinen benannt.

1. Was heißt Armut?

Was ist unter dem Armutsbegriff zu verstehen?

Armut hat viele Dimensionen und Facetten. Im Folgenden werden Einkommens- und Zugangsarmut unterschieden. Hinsichtlich des Einkommens spricht man von extremer Armut bei weniger als 1,25 US-Dollar Verfügungsmasse pro Tag, von Armut bei weniger als zwei US-Dollar pro Tag. Nach dieser Definition leben heute 1,4 Milliarden Menschen in den Entwicklungsländern in extremer Armut – darunter aufgrund ihrer sozialen und rechtlichen Stellung viele Frauen und Mädchen. Durch die im Jahr 2008 zeitweise stark gestiegenen Lebensmittelpreise hat sich die Zahl um geschätzte 100 Millionen erhöht. Zugangsarmut bedeutet unter anderem, keinen Zugang zu Schulbildung, zu Gesundheitsversorgung, zu ausgewogener Ernährung und zur Teilhabe an der Gesellschaft (Gestaltung auf lokaler Ebene, Wahrnehmung demokratischer Rechte, Informationen durch Zeitung, Radio, Internet) zu haben – und damit keine Perspektive auf ein menschenwürdiges und selbst gestaltetes Leben. Da die meisten Menschen in den Entwicklungsländern auf dem Land leben, möchte ich den Begriff der »Landarmut« hinzufügen.² Wegen zahlreicher Faktoren – unter anderem mangelnde Infrastruktur, zu wenig Schulen, Klimawandel, Degradation von Böden, Wasserknappheit, schlecht funktionierende lokale Märkte, mangelnder Zugang zu qualifizierten staatlichen landwirtschaftlichen Beratungsdiensten, Vernachlässigung von Investitionen in die Landwirtschaft, Lebensmittelknappheit durch starkes Bevölkerungswachstum und steigende Preise für Energie – ist die Armut auf dem Land besonders stark ausgeprägt: Zwei Drittel (von absolut mehr als einer Milliarde) der hungernden Menschen leben auf dem Land.

nierende lokale Märkte, mangelnder Zugang zu qualifizierten staatlichen landwirtschaftlichen Beratungsdiensten, Vernachlässigung von Investitionen in die Landwirtschaft, Lebensmittelknappheit durch starkes Bevölkerungswachstum und steigende Preise für Energie – ist die Armut auf dem Land besonders stark ausgeprägt: Zwei Drittel (von absolut mehr als einer Milliarde) der hungernden Menschen leben auf dem Land.

2. Die Millenniumsentwicklungsziele

Die Millenniumsentwicklungsziele benennen als erstes Ziel dieser messbaren Umsetzungsagenda³ – mit acht Oberzielen und inzwischen 20 Zielvorgaben und 60 Indikatoren – die Beseitigung der extremen Armut und des Hungers: Bis zum Jahr 2015 soll der Anteil der Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar⁴ am Tag auskommen müssen, und derjenigen, die Hunger leiden, halbiert werden. Nach heutigem Stand ist das Erreichen dieses Zieles mit einer Reduktion von 42 auf heute 26 Prozent zwar in greifbare Nähe gerückt. Allerdings »verzerren« Länder wie China und Indien aufgrund ihrer großen Bevölkerungszahl und der besonders starken Reduktion des Anteils der Armen von 60 auf 16 Prozent das Bild. Eine sehr ungleiche regionale Entwicklung ist zu verzeichnen: Subsahara-Afrika wird das Ziel nicht erreichen. Dort ist immer noch jeder Zweite arm.⁵ Faktoren wie Bevölkerungswachstum, unfaire Handelsbedingungen und Klimawandel spielen eine besonders starke Rolle. Auch Süd-asien wird das Ziel verfehlen: Zwar ist der Anteil der Armen insgesamt von etwa 50 auf etwa 40 Prozent gefallen. Aber der Rückgang ist langsam, und bedingt durch das Bevölkerungswachstum gibt es absolut auch dort mehr Arme als 1990. Das bedeutet, dass bei anhaltendem Trend im Jahr 2015 weltweit immer noch eine Milliarde Menschen in extremer Armut leben wird und mehr Menschen hungern werden als zum Zeitpunkt der Millenniumserklärung.

1 Ergebnisdokument des 3. Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra, September 2008.
2 Auf das wachsende Problem der städtischen Armut, verstärkt nicht zuletzt durch Landflucht, kann im Rahmen dieser Ausführungen nicht eingegangen werden.

3 Die MDG sind im breiteren Kontext der Millenniumsdeklaration zu verstehen, die den Rechtsansatz und das umfassendere Verständnis von Entwicklung darlegt.

4 Die Bemessungsgrundlage 1990 war ein US-Dollar pro Tag.

5 Diese Daten sind nicht genderaggregiert.

3. Wie viel öffentliche Mittel fließen in die Armutsbekämpfung?

Entwicklungshilfe allein kann die armutsrelevanten Probleme nicht lösen. Neben Klima- und Energiefragen spielen gute Regierungsführung und Handel eine entscheidende Rolle. Nicht umsonst heißt es in MDG 8 Zum Aufbau einer weltweiten Partnerschaft: *»Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nicht diskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln. Dies schließt die Verpflichtung zu guter Regierungsführung, die Entwicklung und die Armutsreduzierung – sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene mit ein.«* Und: *»Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen. Umfasst den zoll- und quotenfreien Zugang für die Exporte der am we-*

nigsten entwickelten Länder, ein verstärktes Schuldenerleichterungsprogramm für die hoch verschuldeten armen Länder und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie die Gewährung großzügigerer öffentlicher Entwicklungshilfe an Länder, die sich für die Armutsminderung einsetzen.«

Wie steht es nun um die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)? In Zahlen stellt sich 2008 das Gesamthilfsvolumen aller 22 Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wie folgt dar: 120 Milliarden US-Dollar (etwa 91 Milliarden Euro) flossen als öffentliche Entwicklungshilfe. Dies ist ein absoluter Höchststand und eine Steigerung um etwa zehn Prozent. Deutschland konnte seine Ausgaben um 5,7 Prozent (insgesamt 13,5 Milliarden US-Dollar oder 10,5 Milliarden Euro) steigern und liegt damit unter den OECD-Ländern

Frauengemeinschaft in Panama beim Korbflechten



an zweiter Stelle hinter den USA. Notwendig zur Erfüllung des zur MDG-Umsetzung zwischen den Mitgliedsstaaten verabredeten EU-Stufenplans, der ein Mittelaufkommen von 0,51 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) im Jahre 2010 vorsieht, wären jedoch 13,8 Milliarden Euro statt der 10,5 Milliarden Euro im Jahr 2008. Das heißt, dass wir es im Moment mit einer Lücke von 3,3 Milliarden Euro zu tun haben und die für den Haushalt 2009 angekündigte Steigerung von 800 Millionen Euro nicht ausreicht. Erforderlich ist eine Steigerung um jährlich 1,6 Milliarden Euro, um den oben erläuterten EU-Stufenplan zur MDG-Umsetzung bis zum Jahr 2010 zu erfüllen.⁶ Vor diesem Hintergrund findet derzeit auch eine Diskussion zur Ausweitung der ODA-Kriterien statt, also der Leistungen, die als öffentliche Entwicklungshilfe deklariert werden können. Diese Diskussion wird von der Zivilgesellschaft mit Sorge beobachtet, da dies auch zur Aufnahme nicht direkt armutsrelevanter, sondern interessengeleiteter Kriterien führen könnte. Wie erläutert, kann die Entwicklungshilfe allein die Armut global nicht ausrotten, sie leistet jedoch einen wichtigen Beitrag. Dieser besteht nicht nur in finanzieller Unterstützung, sondern es geht auch darum, die Mittel effektiver und ergebnisfokussierter einzusetzen. Zu erfolgreicher Armutsbekämpfung trägt die Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit bei. Diesem Gedanken trugen die OECD-Regierungen 2005 in der Erklärung von Paris Rechnung.

4. Die Paris-Prinzipen zur Wirkungsorientierung bei der Armutsbekämpfung (2005)

Der 2005 in Paris unterzeichneten ›Paris Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit‹ liegt die Überlegung zugrunde, dass mehr Erfolge in der Armutsbekämpfung und die Legitimation der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur durch quantitatives Mittelaufkommen zu gewährleisten sind, sondern dass Effizienzsteigerung und Ergebnisorientierung gerade bei knapper werdenden Ressourcen unerlässlich sind. Die Regierungen der OECD-Staaten verständigten sich daher 2005 in Paris auf die folgenden fünf Prinzipien zur wirksameren Armutsbekämpfung:

- **Eigenverantwortung** (»ownership«)
- **Partnerausrichtung** (»alignment«)
- **Harmonisierung** (»harmonization«)
- **ergebnisorientiertes Management** (»managing for results«)
- **gegenseitige Rechenschaftspflicht** (»mutual accountability«)

Trotz der im Ansatz richtigen Ausrichtung kritisierte die Zivilgesellschaft, die übrigens vom damaligen Prozess völlig ausgeschlossen blieb, den zu engen technischen Ansatz der Erklärung, ihre Regierungszentriertheit, die Vernachlässigung der Rolle von Parlamenten und Zivilgesellschaft als wichtigen Veränderungsakteuren in Gesellschaften sowie die Tatsache, dass – im Gegenteil – Nichtregierungsorganisationen (NRO) im Wesentlichen als Implementierungspartner und nicht als soziale Akteure wahrgenommen wurden. Zudem wurde das zu begrenzte Verständnis von »ownership« bemängelt, das sich in der Erklärung nur auf die Regierungen bezog. Deren Prioritäten spiegeln jedoch nicht unbedingt die der Bevölkerung eines Landes und vor allem nicht jene der in Armut lebenden Menschen wider. Beteiligung ist aber von höchster Wichtigkeit für nachhaltige, erfolgreiche Armutsbekämpfung, die nur *mit* den betroffenen Menschen möglich ist. Partizipation, genauer entscheidungsrelevante Partizipation, der in Armut lebenden ›Zielgruppen‹ ist eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Armutsbekämpfung. Auf den Titel dieses Beitrags zurückkommend ist dieses ›Paris-Prinzip‹ – richtig angewendet – eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Armutsbekämpfung. Gefordert wurde daher die Erweiterung des »ownership«-Begriffs auf »country ownership«, verstanden als demokratisch legitimierte Eigenverantwortung der Länder, beziehungsweise auf »people's ownership«.⁷ Dieser Forderung wurde im Accra-Aktionsplan drei Jahre später Rechnung getragen.

Ebenfalls stark kritisiert wurde der Begriff der Rechenschaftspflicht: Was bedeutet »gegenseitige Rechenschaftspflicht«? Bezieht sie sich nur auf Rechenschaftspflicht zwischen Regierungen, das heißt auf die Geber und Nehmer von Entwicklungshilfe? Wo bleibt dann die Rechenschaftspflicht ›nach unten‹, gegenüber der eigenen Bevölkerung?

⁶ Vgl. hierzu auch: Welthungerhilfe und terre des hommes: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Sechzehnter Bericht 2007/2008, Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn, 2008, S. 6 ff.

⁷ Vgl. hierzu auch Alliance2015: Fostering Democratic Ownership. Kopenhagen 2008.

Des Weiteren wurde der in der Erklärung vorge-sehene, zum Teil als überhastet empfundene Anstieg der Budgetfinanzierung⁸ insbesondere von einigen Süd-NRO als problematisch empfunden, da sie durch diese Methode der Korbfinanzierung vom direkten Mittelzufluss abgeschnitten wurden. Einige Nord-NRO bemängelten, dass noch nicht genügend Erfahrungen mit diesem Finanzierungsinstrument vorlägen, um es »zum alleinigen Allheilmittel« zu erklären, und es zudem nur unter sehr stabilen Governance-Bedingungen sinnvoll und im Sinne der Armutsbekämpfung zum Einsatz kommen könnte. Andere Süd- und Nord-NRO hingegen nahmen – insbesondere in Vorbereitung auf die Accra-Konferenz 2008 – die eindeutige Position ein, dass Budgethilfe die einzig mögliche Form der Respektierung des Ownership-Prinzips sein könne, im Sinne einer Partnerschaft auf Augenhöhe und einer verstärkten Eigenverantwortung. Diese Diskussion ist auch heute noch nicht abgeschlossen.

5. Der Accra-Aktionsplan (2008)

Vom 2. bis 4. September 2008 trafen sich die Regierungen der meisten Länder weltweit zum 3. Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra, der Hauptstadt Ghanas, um die bisherige Umsetzung der Pariser Erklärung zu bilanzieren und einen neuen Aktionsplan, die Accra Agenda for Action (AAA), zur weiteren Umsetzung der Paris-Erklärung zu beschließen. Die Aktionsagenda fasste ihre Empfehlungen unter folgenden drei Überschriften zusammen:

- Stärkung **eigenverantwortlicher Entwicklungsprozesse** (»Strengthening Country-Owned Development Processes«)
- Aufbau stärkerer und umfassenderer **Entwicklungspartnerschaften** (»Building Stronger, More Inclusive, Partnerships for Development«)
- Stärkerer Fokus auf die **Ergebnisse von Entwicklungsmaßnahmen** (»Delivering and Accounting for Development Results«).

Hintergrund der Accra-Überprüfungskonferenz war die bereits im Zusammenhang mit der Pariser Erklärung erläuterte Erkenntnis, dass Quantität der Mittel allein keine aus-

reichende Bedingung für Armutsbekämpfung ist, sondern dass auch Qualität und Wirksamkeit verbessert werden müssen. Die in den Jahren 2006 und 2008 durchgeführten Evaluierungen hatten erhebliche Mängel in der Umsetzung und der Zielerreichung aufgewiesen. Daher sollte in Accra eine Halbzeitbilanz gezogen werden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen beurteilten das Abschlussdokument von Accra zwar überwiegend kritisch. Das Dokument werde dem eigenen Anspruch einer »Aktions«-Agenda nicht gerecht, da es sprachlich überwiegend vage bleibe und zu wenig – letztlich aber doch mehr als im Laufe der Verhandlung erwartet – handlungsorientierte zeitgebundene Ziele formuliere. Dazu gehört auch, dass die Erreichung der MDG im Dokument ohne Zeitvorgabe genannt wird. Zudem werde vor allem bei der Reduzierung von Konditionen und der Lieferaufbindung zu wenig erreicht. Letzteres ist vor allem angesichts der gegenwärtigen Situation drastisch gestiegener Lebensmittelpreise problematisch.⁹ Dennoch ist die eindeutige Stärkung der unabhängigen Rolle von Zivilgesellschaft und Parlament positiv zu werten. Erfolgreiche Entwicklung kann nicht allein den Regierungen überlassen werden. Ebenfalls positiv ist, dass – zur Wirksamkeitsverbesserung – die Notwendigkeit der Allokation für Sektoren (zum Beispiel Gesundheit, Bildung oder ländliche Entwicklung) Eingang ins Dokument fand. Zudem betont der Aktionsplan Transparenz sowie die Bedeutung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht – auch nach »unten« – und bekennt sich zur 3- bis 5-jährigen Vorhersehbarkeit bei Zahlungsflüssen der Geber, was die Planbarkeit im Empfängerland erheblich vereinfacht. Neben den Ergebnissen des Abschlussdokuments sind auch die gute NRO-Netzwerkarbeit vor, in und auch nach Accra und der vereinbarte »NRO-Accra-Prozess« bei CONCORD, dem europäischen NRO-Dachverband, als Erfolge zu werten.

Für die Umsetzung der AAA wurden die Regierungen zur Entwicklung von Operationsplänen aufgefordert. Für Deutschland hat das BMZ einen solchen entwickelt, der in der Endphase auch mit der Zivilgesellschaft diskutiert

8 Das heißt die Überstellung von Mitteln direkt in das Budget eines Partnerlandes ohne konkrete Sektor- oder Projektbindungen.

9 Welthungerhilfe und terre des hommes unterstützten daher nachdrücklich den Vorschlag zur Umwidmung von einer Milliarde Euro aus nicht verausgabten »Common Agricultural Policy«-Mitteln (CAP) für die von der Lebensmittelkrise am stärksten betroffenen Kleinbäuerinnen und -bauern in Entwicklungsländern; vor allem aber sind langfristig andere landwirtschaftspolitische Maßnahmen und größere Investitionen in den ländlichen Sektor erforderlich.



Kleinkreditgruppe in Indien

wurde und dessen Umsetzungsstand auch in Zukunft in regelmäßigen Abständen diskutiert werden soll.

Ein grundsätzliches Problem bleibt, ob erfolgreiche Umsetzung sich an einem Effizienzbegriff misst, der prozessdefiniert (und damit technisch) ist, oder ob es tatsächlich um die Effektivität von Entwicklungspolitik (»development policy effectiveness«) geht. Wie in den voranstehenden Ausführungen bereits deutlich gemacht, liegen daneben zwei Hauptprobleme im Verständnis von »ownership« und von »Partizipation der Zivilgesellschaft«. Bei Letzterem stellt sich die Frage nach der Organisation einer relevanten Partizipation der Zivilgesellschaft und der zeitgerechten, vollständigen und transparenten Informationsübermittlung. Zudem muss innerhalb der zivilgesellschaftlichen Organisationen Kapazität zur Begleitung solcher Prozesse aufgebaut werden. Dafür braucht man Ressourcen. Ebenso müssen Fragen der Mandatierung und Vertretung geklärt werden. Im Hinblick auf »ownership« werden die nationalen Armutsbekämpfungs- und Entwicklungspläne als wesentliche Indikatoren herangezogen, zum Beispiel die Strategien der Weltbank zur Armutsbekämpfung (PRSP). Aber sind diese wirklich in allen Fällen unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft entstanden? Zentrale Steuerungsdokumente – »letter of intent«, »letter of development policy« – unterliegen oft keiner parlamentarischen Kontrolle. Deshalb stellt sich die Frage, um wessen »ownership« es eigentlich geht. Eine erfolgreiche Umsetzung des Accra-Aktionsplanes im Sinne

einer besseren Entwicklungszusammenarbeit und erfolgreichen Armutsbekämpfung muss sich dieser Fragen annehmen.

6. Die entscheidenden Elemente von Armutsbekämpfung

Angesichts der aktuellen und in ihren Auswirkungen noch nicht vollständig abzuschätzenden Wirtschafts- und Finanzkrise und des Anstiegs der Zahl der Hungernden auf über eine Milliarde zeigt sich,

- dass mehr und zielgerichtete Investitionen in Landwirtschaft und ländliche Entwicklung – unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern – unabdingbar sind, um eine ausreichende und ausgewogene Ernährung zu sichern. Die Produktion von Agrartreibstoffen und Bioenergie darf nicht zulasten der Nahrungsmittelproduktion gehen. Die Lösung muss heißen »Erst der Teller, dann der Tank ...« (Welthungerhilfe 2008). Hier sind sowohl die Geber als auch die Regierungen der Entwicklungsländer (»ownership«) in ihren Prioritätensetzungen gefragt;
- dass die Stärkung von und der Zugang zu qualitativen und gebührenfreien Gesundheitsdiensten¹⁰ sowie der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen essenziell für

10 Vgl. die Forderungen von www.actionforglobalhealth.eu.

die Entwicklung eines Landes sind, ebenso wie die HIV/Aids-Bekämpfung; hier – wie auch bei dem Schlüssel-sektor Bildung¹¹ (sowohl Schul- als auch Berufsbildung) – sind im Sinne der Accra-Agenda, durch den Zusammenschluss von Gebern, mehr und besser fokussierte Investitionen und die Stärkung ländereigener Systeme erforderlich;

- dass die Verwendung von Ressourcen zum Kapazitäten-aufbau entscheidend ist, zum Beispiel bei dem Aufbau funktionierender Steuersysteme und von Finanzkontrol-linzen (vgl. AAA) sowie dem Kampf gegen Kapital-flucht (500 Milliarden US-Dollar jährlich) und Korruption;
- dass die relevante Partizipation der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung bei der Prioritätenfestlegung und der Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien unabdingbare Voraussetzung für Entwicklung und Armuts-bekämpfung ist, ebenso wie Schulungen zum Begleiten politischer Prozesse.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Accra kann greifen, das heißt die Prinzipien der Paris-Erklärung (von denen hier nur ein Teil näher erläutert werden konnte)¹² können – in dem oben erläuterten weiteren Verständnis – wesentlich zur Armutsbekämpfung beitragen. Entscheidend für gelungene Armutsbekämpfung ist zudem ein System von guter Regie-rungsführung und Geschlechterpolitik, in dem Rechts-sicherheit für die Menschen besteht und erfolgreiche Armutsbekämpfung im Sinne der vorgenannten Elemente in Verbindung mit den Prinzipien des Accra-Aktionsplanes geleistet werden kann.

Birgit Dederichs-Bain ist entwicklungspolitische Beraterin bei der Welthungerhilfe.

11 Vgl. Alliance2015 – Stop Child Labour – School ist he Best Place to Work: www.stopchildlabour.net/alliance2015.php.

12 Unter anderem bessere Geberkoordination, Harmonisierung, Einbettung in die Entwicklungsstrategien der Partnerländer – Prinzipien, die bei der deutschen ODA-Aufteilung allerdings nur BMZ-Vorhaben direkt betreffen.

Armutsbekämpfung: Anforderungen an die Entwicklungsfinanzierung

VON PETER LANZET

Armutsbekämpfung von ihren Finanzierungsstrategien her denken

Armutsbekämpfung von ihren Finanzierungsstrategien her denken heißt, sich an der politischen Ökonomie eines Landes zu orientieren. »Pro-Poor-Growth« ist dann verwirklicht, wenn das untere Fünftel einer Bevölkerung durch Umverteilung mehr vom Wachstum der Wirtschaftsleistung profitiert als das obere.¹ Will man dieses Prinzip, das im Zeitverlauf zu mehr Gleichheit in der Gesellschaft führt, realisieren, gilt es, die existierende Teilhabe-Balance politisch wichtiger Gruppierungen in der Gesellschaft zu erkunden: Welche Gruppen haben mehr, welche haben weniger Einfluss auf die Wirtschaftsleistung des Landes, welche sind eher daran interessiert, einen größeren Teil der Wirtschaftsleistung mit der armen Bevölkerung zu teilen – und zu welchem politischen Preis?

Die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und die Geber der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) versuchten seit dem Jahr 1999, den organisierten zivilgesellschaftlichen Akteuren in den »Poverty Reduction Strategy«-Prozessen (PRS) auf nationaler Ebene einen Platz am Dialogtisch einzuräumen. Sie verliehen der Zivilgesellschaft ein Konsultationsprivileg bei der Erstellung der PRS. Sie wollten den regierenden Eliten einen kreativen und den Interessen der Bevölkerung verpflichteten Dialogpartner an die Seite geben. Dieser war ihnen aber in vielen Fällen nicht willkommen. Die regierenden Eliten in den Entwicklungsländern haben den Akteuren der Zivilgesellschaft insgesamt wenig Gelegenheit gegeben, auf die Formulierung der PRSP kritisch Einfluss zu nehmen. Zivilgesellschaftliche Akteure sehen in den PRS das Mäntelchen der Beteiligung, das dem politischen Status quo umgehängt wurde. Das zeigt, dass ein von den Gebern verliehenes Konsultationsprivileg aus Nichtregierungsorganisationen (NRO) und ihren Netzwerken und Plattformen noch keinen ernst zu nehmenden innenpolitischen Akteur macht.² Diese Bemühungen werden heute im Zusammenhang mit den »Aid Effectiveness«-Initiativen fortgeführt, in deren Rahmen die zivilgesellschaftlichen Organisationen 2008 immerhin als Entwicklungsakteure »in their own right« anerkannt

wurden (vgl. der Beitrag von Birgit Dederichs-Bain in diesem Band).

Aus dem Blickwinkel der Entwicklungsfinanzierung erhalten die herrschenden Verhältnisse ihren politischen Ausdruck in der Fiskal-, Geld- und Wirtschaftspolitik eines Landes, bei der Haushaltsaufstellung, der mittelfristigen Finanzplanung und in der Politik der Zentralbank. Nach zehn Jahren strategischer Armutsbekämpfung und etwa 70 Länderstrategien kann gesagt werden: Diese Politikbereiche sind Teil jedes Strategiepapiers, wurden aber nicht zur aktiven Armutsbekämpfungspolitik herangezogen, sondern sichern im Gegenteil eher die Beibehaltung der bereits existierenden Verteilungslogik. Einzig ein »Mid Term Expenditure Framework« und das »Expenditure Tracking« wurden ab dem Jahr 2000 von den Gebern überall durchgesetzt, um Ineffektivität und Korruption ein Instrument entgegenzusetzen.

Dabei war durchaus ein ganz neues Vorgehen zu erwarten gewesen, als die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) 1999 die aktive Armutsbekämpfung im Rahmen von Sozial- und Entwicklungsprogrammen der Regierungen und eine armutsorientierte makroökonomische Politik für gleichwertig erklärten. Zu den Grundzügen einer armutsorientierten makroökonomischen Politik hätten eine aktive Haushaltspolitik zum Vorteil der Armen sowie eine je nach Ländersituation insgesamt weniger strikte Anti-Inflationspolitik – und stattdessen höhere Investitionsanreize durch günstiges Geld – gehört. Man hätte außerdem die Unterstützung einer Politik der stärkeren Steuerprogression für mehr Staatseinnahmen erwarten können. Eher armuts-, weil verteilungsorientiert wären auch die stärkere Kontrolle und Bewirtschaftung der Landeswährung, der Auslandsinvestitionen und der Marktregulierung gewesen, zumal mit den PRS auch das Ende des Washington Consensus angekündigt worden war. Diese Erwartungen wurden enttäuscht. Der IWF beteiligte sich auch auf Drängen kaum an den PRS. Er hielt an seinen Länderprogrammen fest, die weiterhin über ihre Kreditvergabe Haushaltsdisziplin, straffe Geldpolitik, Marktöffnung, Deregulierung und Privatisierung als »Good Macro-Economic Policy« erzwangen. Aus der Sicht der armutsorientierten Entwicklungsfinanzierung ist dagegen festzuhalten, dass die PRS nicht zu einer Veränderung der makroökonomischen Strukturpolitik geführt haben.

1 EED (2005): Sustainable Growth and Inequality. A Study of Pro Poor Growth Policies. Bonn.

2 EED (2005): PRSP is about People, Bonn.

1. a Hilft viel wirklich viel?

Aufgrund der je besonderen politischen Ökonomie eines Landes und seiner Umverteilungslogik kann es keine vollkommen lineare Beziehung zwischen ›viel Geld‹ und ›viel Entwicklung‹ geben. Von außen kommende Ressourcen indes, die neben einer inneren auch einer von außen kommenden Pflicht zur Rechenschaftslegung unterliegen, können der landesüblichen legitimen und illegitimen Umverteilungslogik etwas besser widerstehen. Daher gibt es eine engere Beziehung zwischen Entwicklungshilfe und erfolgreichen Sozial-, Infrastruktur- und Entwicklungsprogrammen einer Regierung. Diese Beziehung immer linearer zu gestalten, ist ja das Anliegen des »Aid Effectiveness«-Prozesses, an dem sich alte und neue Geber, die multilateralen Finanzorganisationen und die Entwicklungsländer beteiligen. Mit dem »Aid Effectiveness«-Prozess verbindet sich die Hoffnung, über die zunehmend engere gemeinsame Planung, Umsetzung und Rechenschaftslegung zumindest den illegitimen Elementen der Umverteilung entgegenwirken zu können. Bessere Effektivität ist allerdings noch kein Beitrag zur Reduzierung der strukturellen Ungleichheit.

1. b Mangelt es bei der Armutsbekämpfung am Geld? Oder am politischen Willen? Oder an fehlenden Strukturen? Oder an allem?

Armut ist kompliziert. Sie zu überwinden braucht sowohl einen karitativen als auch einen systemischen, politisch-ökonomischen Ansatz. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft

Fortbildungsveranstaltung in Kenia



ist für die Überwindung der Armut konstitutiv, sie verfügt auf diesem Gebiet über die besten Erfahrungen.

Landesweite Armutsbekämpfung ist nicht teuer. Das recht erfolgreiche brasilianische »Bolsa Familia«-Programm zur Grundsicherung von Familien kostet den Staat weniger als ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das mexikanische Grundsicherungsprogramm Progres/ Oportunidades etwa zwei Prozent. Das Grundsicherungspaket der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), das universelle beitragsfreie Altersrente für Bürger über 60 Jahre, Absicherung von Menschen mit Behinderungen, universelles Kindergeld für Kinder im beschulungsfähigen Alter (7 bis 14 Jahre) beziehungsweise landesweite zielgruppenspezifische Sozialtransfers enthält, würde für Senegal und Tansania rund 3,3 Prozent des BIP kosten.³ Fazit: Es scheint eher am politischen Willen als an den erforderlichen finanziellen Mitteln zu fehlen.

Eine Trendwende ist seit Ende 2008 bei den IFI zu beobachten. Grundsicherungsprogramme sind nun auch Teil ihrer Programmatik zur Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise geworden. Auf der Website der Weltbank kann man ein verhaltenes Lob der Grundsicherungsprogramme lesen, denen sie sich noch bis vor Kurzem verweigert hat. Mindestens bis zur Überwindung der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise kann also mit einer positiven Haltung zu Grundsicherungsprogrammen gerechnet werden.

2. Hilft Schuldenstreichung und die Umwidmung der frei werdenden Gelder tatsächlich bei der Armutsbekämpfung?

Schuldenstreichung hilft nur den Ländern, die nach erfolgreicher Streichung tatsächlich weniger Kapitaldienste leisten müssen. Für die 2001 vom Schuldenerlass begünstigten Länder reduzierte sich der gezahlte Schuldendienst nur um 24 Prozent. Diese Situation verbesserte sich erst, als durch die »Multilateral Debt Relief Initiative« (MDRI) auch die multilateralen Schuldendienste reduziert wurden. Diese waren wegen des Gläubigerprivileges von Weltbank und IWF weiterhin zurückgezahlt worden. Irene Knoke schreibt im Schuldenreport 2009 von erlassjahr.de⁴, dass die Kapital-

3 BMZ-FAQ zu Sozialer Sicherung in Entwicklungsländern, 2008: www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/Soziale_Sicherung/FAQ_Soziale_Sicherung_080619.pdf.

4 Erlassjahr und Kindernothilfe (Hg.): Schuldenreport 2009, Hunsrück.

dienste vor der Gewährung des vollen Schuldenerlasses im Durchschnitt der am schwersten verschuldeten und ärmsten Entwicklungsländer 18 Prozent betragen haben. Sie seien 2005 auf 9,7 Prozent gesunken und sollen einer Vorausberechnung von IWF und Weltbank zufolge 2011 auf den guten Wert von 3,3 Prozent fallen und werden damit die Haushalte von in Devisen zu zahlenden Schuldendiensten stark entlasten.

Schuldenerlasse, die sich als Ersparnis von Kapitaldiensten auswirken, sind im Prinzip eine allgemeine Budgethilfe, mit der Konditionalität, sie nach den Vorgaben der Länderstrategien zur Armutsbekämpfung zu verwenden. Ihre Effektivität richtet sich dabei sehr nach der Art und Weise ihrer Verwendung. Es kann davon ausgegangen werden, dass mehr Transparenz und zivilgesellschaftliche Beteiligung den Nutzen der Mittelverwendung maximieren können. Frankreich zum Beispiel, früher Kameruns größter Gläubiger, hat die eingesparten Kapitaldienste des Kamerun in einen speziellen, von Frankreich mitbestimmten Fonds geleitet, aus dem Entwicklungsprojekte gefördert werden. Uganda, Bolivien, Tansania, Ghana, Äthiopien und andere Länder haben je eigene Formen der Verwendung der eingesparten Kapitaldienste entwickelt, bei deren Mittelverwendung und Rechenschaftslegung die Zivilgesellschaft mal mehr, mal weniger, zumeist jedoch gar nicht beteiligt wurde. Auch die Umwandlung von Schuldendiensten in Mittel zur Förderung der Entwicklung, sogenannte »Schulden-Swaps«, gehört im Prinzip in diese Kategorie der Verwendungsformen. Je nach Form findet eine schwächere oder stärkere



Pferdefuhrwerk in Marokko

Konditionierung statt. Die Weltbank errechnet eine Steigerung der armutsreduzierenden Ausgaben aus den Staatseinnahmen von 1999 bis 2007 von 42 auf 47 Prozent und im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung um zwei Prozent aller 40 Länder der Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC).

Die Autorin Irene Knoke ist der Ansicht, dass eine Freisetzung von Mitteln aus den eingesparten Kapitaldiensten der Entwicklungsländer in relevanter Höhe kaum zu verzeichnen sei. »Für die 31 im Zwischenstandsbericht von 2007 aufgeführten Länder waren es insgesamt 926 Millionen US-Dollar.«⁵ Im Durchschnitt bedeutet das etwa 30 Millionen US-Dollar pro Land, zu wenig für einen wirkungsvollen Beitrag zur Armutsbekämpfung. Aber einzelne Maßnahmen, wie die Einschulung von 100 Prozent aller Kinder in Tansania oder Impfkampagnen und Initiativen zur ländlichen Entwicklung in Uganda und Mosambik sowie Beiträge zur Reduzierung von Aids in Sambia, waren sehr erfolgreich.

3. Werden durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hoffnungsvolle Fortschritte bei der Armutsbekämpfung wieder zunichtegemacht? Wie könnte man dem entgegenwirken?

Nach Berechnungen des IWF brauchen 26 der ärmsten Niedrigeinkommensländer, darunter Armenien, Burundi, Ghana, Haiti und Honduras, etwa 25 Milliarden US-Dollar, um die wegen der Finanzkrise rückläufigen Finanzströme auszugleichen. Falls es im ersten Quartal 2010 keine verlässlichen Anzeichen gibt, dass die Krise überwunden wird, kann sich die Zahl der Länder auf 38 und ihr Finanzbedarf auf 216 Milliarden US-Dollar erhöhen.⁶ Die meisten der vom IWF identifizierten 26 Niedrigeinkommensländer haben von den beiden Schuldenerlass-Initiativen in Höhe von 67,5 Milliarden US-Dollar profitieren können, die auf den nachhaltigen Druck der weltweiten Entschuldungsbewegung durchgesetzt wurden. Ihre Ausgangsvoraussetzungen für eine erneute Schuldenaufnahme zur Bewältigung der Krise sind daher besser als ohne den vorhergegangenen Schuldenerlass. Wenn die Krise allerdings über das erste Quartal 2010 hinaus anhält und arme Länder sich zuneh-

5 Ebd.

6 IWF (2009): The implications of the Global Financial Crisis for Low Income Countries. Washington.

mend gezwungen sehen, Kredite zu Marktzinsen aufzunehmen, weil sie sich nach den Kriterien von Weltbank und IWF weder bei ihnen noch sonst irgendwo weiter verschulden dürfen, könnten die Grenzen einer erneut untragbar hohen Staatsverschuldung schnell wieder überschritten werden. Gefahr für hohe Staatsverschuldung droht außerdem von der am Ausgang der Krise zu erwartenden weltweiten Erhöhung der Zinssätze, die zur Reduzierung drohender Inflation von den Notenbanken der Leitwährungen voraussichtlich angeordnet werden wird.

Die Bundesregierung muss unter anderem durch ihre Exekutivdirektoren im IWF und in der Weltbank darauf drängen, dass für alle Entwicklungsländer »grüne« Konjunkturpakete je nach ihrem Bedarf finanziert werden, damit zumindest einzelne der acht MDG in erneut von Überschuldung bedrohten Entwicklungsländern doch noch erreicht werden können. Sie sollte sich für ein Moratorium der Schuldendienstzahlungen für Niedrigeinkommensländer einsetzen. Wie bereits 2002 sollte sie sich für die Anerkennung eines fairen und transparenten Insolvenzverfahrens für Staaten einsetzen. Entwicklungsländer müssen für die Finanzierung der Anpassung an den Klimawandel substanzielle Mittel im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen erhalten. Weil das Verursacherprinzip anzuwenden ist, sind diese Mittel zusätzlich zur Entwicklungshilfe aufzubringen. Die Wirtschaftskrise darf den Einstieg in die »low carbon economy« nicht verzögern.

Die Bundesregierung sollte ihren politischen Einfluss für die Errichtung einer bei der UN anzuesiedelnden internationalen Steuerorganisation aktiv nutzen, die den regelmäßigen Austausch steuerrelevanter Informationen zwischen allen Ländern organisiert und die vollständige Transparenz des Bankwesens überwacht. Die Verhinderung einer Finanzkrise darf nie wieder scheitern, weil die dafür zuständigen Institutionen politische Rücksicht auf Mehrheitseigner wie die USA nehmen müssen. Deshalb muss die Bundesregierung sich für eine demokratische, paritätische Regierungsführung unter anderem beim IWF und dem »Financial Stability Board« einsetzen. Die von den G20 beschlossenen Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle der Finanzmärkte haben weitgehend Empfehlungscharakter. Die Bundesregierung ist daher aufgefordert, Vorschläge auszuarbeiten und die politische Unterstützung dafür zu organisieren, dass die Empfehlungen durch einen sanktionsbewehrten Maßnahmenkatalog ersetzt werden.

4. Welche Trends sind bei der Entwicklung und Umsetzung von innovativen Finanzierungsinstrumenten zu verzeichnen?

Es gibt vier bereits existierende innovative Entwicklungsfinanzierungsmechanismen (insgesamt wurden bisher 3,6 Milliarden US-Dollar mobilisiert, meist auf den Finanzmärkten):

- UNITAID, finanziert aus Flugticketabgaben, unter anderem in Frankreich, England, Chile, Brasilien. Deutschland ist nicht an der Initiative beteiligt;
- Die »International Finance Facility on Immunisation« fördert Impfkampagnen;
- Die »Advanced Market Commitment for pneumococcal vaccines« (AMC) fördert die medizinische Forschung an Medikamenten für Lungenkrankheiten, für die der Markt nicht genügend Anreize liefert;
- Emissionshandel: Die EU-Mitgliedsstaaten sind bereit, die Hälfte der Auktionsergebnisse des europäischen Emissionshandels zur Reduzierung von Klimagasen, zur Anpassung und Reduzierung des Klimawandels, zum Schutz vor Entwaldung, für erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Forschung und Entwicklung auszugeben. In Deutschland wurden dem Haushalt des BMZ 2008 bereits 400 Millionen Euro zugeführt. Die Ministerin sieht in den Beiträgen aus dem Emissionshandel die Rettung der deutschen Versprechungen zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA).

Noch nicht realisiert sind:

- Tobin-, Spahn- oder Currency Transaction Tax beziehungsweise jetzt auch Börsenumsatzsteuer. Im Zusammenhang mit der Finanzkrise wird die Börsenumsatzsteuer, die es ja in Großbritannien gibt, wieder stärker diskutiert. Ob ihre Einführung aber den ODA oder der Klimafinanzierung zugutekäme, ist fraglich. Hier bietet sich eine Gelegenheit, an eine frühere Kampagne anzuschließen.

Veränderung der makroökonomischen Rahmen und Regulierung:

- Vermeidung von Steuerhinterziehung und Fluchtkapital: Allein bis 2005 sollen sich zwischen 6,2 und 11,2 Billionen US-Dollar Fluchtkapital auf den Konten der Großbanken, der Steuerparadiese, in Beteiligungen und Immobilien angesammelt haben. Daraus berechnete das

Netzwerk Steuergerechtigkeit⁷ einen jährlichen Steuer-
verlust für die Entwicklungs- und Schwellenländer in
Höhe von bis zu 1,06 Billionen US-Dollar. Gigantische
Mittel gehen auf diese Weise der Entwicklung verloren.
Entwicklung wäre keine Finanzierungsfrage, wenn krimi-
nelle und legale Steuerhinterziehung und Kapital-
flucht unterbunden würden.

- Migrantenüberweisungen (nicht auf die ODA anzurechnen): Generell gilt, je ärmer das Land, desto stärker die Abhängigkeit von den Überweisungen der Arbeitsemigranten. Die ärmsten Länder werden von der Krise besonders dadurch getroffen, dass die Überweisungen von Arbeitsmigranten aus Industrie- und Schwellenländern zurückgehen, da diese oft als Erste entlassen werden und in ihre Herkunftsländer zurückkehren müssen. Für 2009 liegen noch keine Zahlen vor. Die Tendenz zeigt sich im Rückgang des Wachstums der Überweisungen von 23 Prozent im Jahr 2007 auf neun Prozent im Jahr 2008. Diese Transfers (305 Milliarden US-Dollar im Jahr 2008) betragen knapp das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Staaten (knapp 120 Milliarden US-Dollar 2008) und sind ein gewichtiger Faktor im Brutto-nationalprodukt mancher Länder.^{8,9}

5. Auf welche Sektoren sollten die knappen Mittel konzentriert werden, um eine möglichst hohe Wirkung im Sinne der Armutsreduzierung zu erzielen?

Makroökonomisch werden jetzt eventuell von den IFI bereitgestellte Konjunkturprogramme am besten für eine grüne Umorientierung und Diversifizierung der Ökonomien der Niedrigeinkommensländer auf mehr Importsubstitution und Diversifizierung der Exporte verwendet. Mikroökonomisch sollten unter anderem Grundversicherungsprogramme, Cash Transfers, Arbeitsbeschaffung, Pensionen zusammen mit Mikrofinanzierung, Sozialsektorenförderung und Infrastruktur besonders bedacht werden.

Peter Lanzet ist
Referent für
Entwicklungs-
finanzierung und
Entschuldung
beim Evangeli-
schen Entwick-
lungsdienst.

7 Tax Justice Network (2005): Briefing Paper, The Price of Offshore.

8 Zum Beispiel Tadjikistan 45,5 Prozent, Moldau 38,3 Prozent, Lesotho 28,7 Prozent, Honduras 24,5 Prozent.

9 Ratha, Dilip: Remittance flows to developing countries are estimated to exceed \$300 billion in 2008, 18.02.2009, <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/remittance-flows-to-developing-countries>.

Das VENRO-Projekt ›Perspektive 2015‹

Um zur Umsetzung der international vereinbarten Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) beizutragen, führt der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) seit 2001 das Projekt ›Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung‹ durch. Das Projekt zielt darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern.

Das Projekt besteht im Wesentlichen aus den folgenden Komponenten:

1) Der monatlich erscheinende Newsletter ›2015 aktuell‹ berichtet in knapper Form über Neuigkeiten in der internationalen Debatte rund um die MDG und über Aktivitäten seitens der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu dem Thema. Der Newsletter kann über die beiden Projekt-Webseiten abonniert werden.

2) Unter dem Titel ›2015 in der Praxis‹ werden in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Düsseldorf auf der Webseite ›www.prsp-watch.de‹ Länderprofile bereitgestellt, die v. a. über die zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Erstellung, Umsetzung und Überwachung von Armutsminderungsstrategiepapieren (PRSP) informieren.

3) Die Publikations- und Veranstaltungsreihe ›2015 im Gespräch‹ diskutiert grundsätzliche sowie aktuelle Themen, die für die fristgerechte Verwirklichung der MDG von Interesse sind. Die bisherigen Titel der Reihe lauten:

- Nr. 1: ›Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen‹
- Nr. 2: ›Entwicklung braucht Finanzierung‹
- Nr. 3: ›Globale Armut – Europas Verantwortung‹
- Nr. 4: ›PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung‹
- Nr. 5: ›Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?‹
- Nr. 6: ›Armutsbekämpfung und Krisenprävention‹
- Nr. 7: ›Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte‹
- Nr. 8: ›Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung?‹
- Nr. 9: ›Die Millenniumsziele in Reichweite? Eine Bewertung des entwicklungspolitischen Ertrags des Entscheidungsjahrs 2005‹
- Nr. 10: ›Welche Konditionalitäten braucht die Entwicklungszusammenarbeit?‹
- Nr. 11: ›Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung des Südens?‹

- Nr. 12: ›Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen?‹
- Nr. 13: ›Die zweite Weltkonferenz für Entwicklungsfinanzierung in Doha‹
- Nr. 14: ›Menschenwürdige Arbeit als Beitrag zur Armutsbekämpfung‹
- Nr. 15: ›Zehn Jahre strategische Armutsbekämpfung – Zwischenbilanz und Perspektiven‹

4) Unter dem Titel ›2015 auf dem Campus‹ wird eine unregelmäßig erscheinende Reihe von Arbeitspapieren veröffentlicht, die kurze empirische Studien in den Themenfeldern MDG, Armutsbekämpfung und PRSP auf Grundlage sehr guter Studienabschlussarbeiten beinhaltet. Gleichzeitig findet einmal im Jahr eine Veranstaltung zu den Projektthemen in Kooperation mit wechselnden Hochschulen statt. Die bisherigen Titel der Publikationsreihe lauten:

- Nr. 1: ›Rücküberweisungen von ArbeitsmigrantInnen als Ausweg aus der Armut? – Eine Studie am Fallbeispiel des indischen Bundesstaats Kerala‹
- Nr. 2: ›Exportförderzonen als Entwicklungsmotor? Erfahrungen aus der Bekleidungsindustrie in Choloma, Honduras‹
- Nr. 3: ›Bildung als Schlüssel der Armutsreduzierung? Bildungspolitische Maßnahmen im Rahmen der Poverty Reduction Strategies in Ghana und Sambia‹

Alle erschienenen Publikationen können auf der Website ›www.2015.venro.org‹ herunter geladen werden sowie kostenlos in gedruckter Form dort oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden. Nr. 2–7 der Reihe ›2015 im Gespräch‹ sind auch in einer englischen Übersetzung erhältlich.

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Es ist in Berlin angesiedelt und wird durch Claus Körting (Projektleiter) und Merle Bilinski (Projektreferentin) betreut.

Adresse:
VENRO Büro-Berlin
Projekt ›Perspektive 2015‹
Chausseest. 128/129
10115 Berlin

Telefon: 030/28 04 66-70/-71

Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: berlin@venro.org

Internet: www.2015.venro.org und www.prsp-watch.de

VENRO-Mitglieder (Stand: September 2009)

- action medeor
- ADRA Deutschland
- Ärzte der Welt
- Ärzte für die Dritte Welt
- Ärzte ohne Grenzen*
- africa action/Deutschland*
- Akademie Klausenhof
- Aktion Canchanabury
- Andheri-Hilfe Bonn
- Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland
- Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl)
- Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland (aej)
- Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsethnologie
- Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH)
- ASW – Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt
- AT-Verband*
- AWO International

- Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit (bezev)*
- BONO-Direkthilfe
- Brot für die Welt
- Bündnis Eine Welt Schleswig-Holstein (BEI)
- Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ)
- Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung

- CARE Deutschland-Luxemburg
- Caritas International
- Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala
- ChildFund Deutschland
- Christliche Initiative Romero
- Christoffel-Blindenmission Deutschland

- Das Hunger Projekt
- Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg (DEAB)
- Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen (DESWOS)
- Deutsche Kommission Justitia et Pax
- Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe (DAHW)
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Deutsches Blindenhilfswerk
- Deutsches Komitee für UNICEF*
- Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge*
- Deutsches Rotes Kreuz*
- DGB-Bildungswerk – Nord-Süd-Netz
- Difäm
- Dritte Welt JournalistInnen Netz

- Eine Welt Netz NRW
- Eine Welt Netzwerk Hamburg
- EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst
- Evangelische Akademien in Deutschland (EAD)
- Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)

- FIAN-Deutschland

- Gemeinschaft Sant'Egidio
- Germanwatch

- Handicap International
- HelpAge Deutschland
- Hildesheimer Blindenmission*
- Hilfswerk der Deutschen Lions
- humedica

- Indienhilfe
- INKOTA-netzwerk
- Internationaler Hilfsfonds
- Internationaler Ländlicher Entwicklungsdienst (ILD)
- Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer
- Islamic Relief Deutschland

- Johanniter-Auslandshilfe
- Jugend Dritte Welt (JDW)

- Kairos Europa
- Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
- KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung
- Kindernothilfe

- Lateinamerika-Zentrum
- Lichtbrücke

- Malteser International
- Marie-Schlei-Verein
- matterna – Stiftung Frau und Gesundheit
- medica mondiale
- medico international
- MISEREOR
- Missionszentrale der Franziskaner*

- Nationaler Geistiger Rat der Bahá'í in Deutschland
- NETZ Bangladesch

- Ökumenische Initiative Eine Welt
- OIKOS EINE WELT

- Opportunity International Deutschland
- ORT Deutschland
- Oxfam Deutschland

- Peter-Hesse-Stiftung
- Plan International Deutschland

- Rhein-Donau-Stiftung*
- Rotary Deutschland Gemeindienst*

- Salem International
- Samhathi – Hilfe für Indien*
- Save the Children Deutschland*
- Senegalhilfe-Verein
- Senior Experten Service (SES)
- Society for International Development (SID)
- SODI – Solidaritätsdienst-international
- Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes (SEK)
- Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
- Stiftung Nord-Süd-Brücken
- SÜDWIND – Institut für Ökonomie und Ökumene
- Susila Dharma – Soziale Dienste
- Swisscontact Germany

- Terra Tech Förderprojekte
- terre des hommes Deutschland
- Tierärzte ohne Grenzen*
- TransFair

- Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN)
- Verbund Entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs (VENROB)

- Weltfriedensdienst
- Welthaus Bielefeld
- Welthungerhilfe
- Weltladen-Dachverband
- Weltnotwerk der KAB Deutschlands
- Werkhof
- Werkstatt Ökonomie
- World University Service Deutsches Komitee
- World Vision Deutschland
- W. P. Schmitz-Stiftung

- Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe bei der GLS Treuhand

* Gastmitglied

Herausgeber:

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Telefon: 02 28/9 46 77-0

Fax: 02 28/9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

VENRO Projektbüro Berlin
Chausseestr. 128/129
10115 Berlin

Telefon: 030/28 04 66-70

Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: berlin@venro.org

Internet: www.2015.venro.org

und www.prsp-watch.de

Mit finanzieller Unterstützung des
Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Redaktion: Claus Körting und Merle Bilinski (V. i. S. d. P.)

Mitarbeit: Henrik Wiegelmann

Lektorat: Jens Dreisbach und Anna Gyorgy

Endredaktion: Kirsten Prestin

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die
persönliche Meinung des Verfassers/der Verfasserin
wieder.

Fotos:

Umschlag: Curt Carnemark / World Bank

Inhalt: Tim Proctor (S. 5), Molly Stevenson (S. 8), Jamie Wallace (S. 11), Erik Kleves Kristensen (S. 16),
Ferdinand Reus (S. 19), Dela Andy Kumahor (S. 25), Peter Lewenstein/BBC (S. 27), Scott Wallace /
World Bank (S. 30 und S. 50), Curt Carnemark / World Bank (S. 36 und S. 46), Lauren Koller (S. 43),
Bjorn Amundsen (S. 33 und S. 49).

Satz & Layout: Just in Print, Bonn

Druck: Druckerei Leppelt, Bonn

Auflage: 2000 Stück

Bonn und Berlin, September 2009

VENRO ist der Dachverband der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland. Der Verband wurde im Jahr 1995 gegründet, ihm gehören rund 120 Organisationen an. Sie kommen aus der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs- Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Zu den VENRO-Mitgliedern gehören 16 Eine-Welt-Landesnetzwerke. Sie repräsentieren etwa 2000 lokale entwicklungspolitische Initiativen und NRO.

Das zentrale Ziel von VENRO ist die gerechte Gestaltung der Globalisierung, insbesondere die Überwindung der weltweiten Armut. Der Verband setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ein.

VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen NRO gegenüber der Politik,
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik,
- vertritt die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische Themen.

VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V., www.venro.org

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Telefon: 02 28/9 46 77-0

Fax: 02 28/9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org