

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

Sambia: Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung I (PRBS I)



Sektor	51010 Allgemeine Budgethilfe	
Vorhaben/Auftraggeber	Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung I (PRBS I) – 2006 65 448	
Projektträger	Ministry of Finance and National Planning	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	106,0 Mio. EUR	106,0 Mio. EUR
Kofinanzierung	96,0 Mio. EUR	96,0 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	10,0 Mio. EUR	10,0 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Programmbeschreibung: Das Gemeinschaftliche Programm für makroökonomische Unterstützung fördert die sambische Regierung bei der Armutsbekämpfung durch die Ko-Finanzierung des Budgethilfeprogramms *Poverty Reduction Budget Support (PRBS)*. Die Geberbeiträge werden dabei direkt in den sambischen Staatshaushalt eingezahlt. Grundlage der Armutsbekämpfungspolitik in Sambia für den Zeitraum 2006 bis 2010 war der Fifth National Development Plan (FNDP). Die Finanzierung erfolgt auf Basis vereinbarter Ziele und wird ergänzt durch einen intensiven Politikdialog zwischen der sambischen Regierung und den Gebern.

Zielsystem: Oberziel des Programms war der Beitrag zur Armutsreduzierung in Sambia im Sinne des FNDP. Programmziel war es, im Rahmen eines gemeinschaftlichen Geberprogrammes einen Beitrag zur effizienten, armutsorientierten und nachhaltigen Umsetzung des FNDP und wichtiger Reformvorhaben zu leisten.

Zielgruppe: Zielgruppe ist die gesamte Bevölkerung Sambias, insbesondere arme Bevölkerungsgruppen.

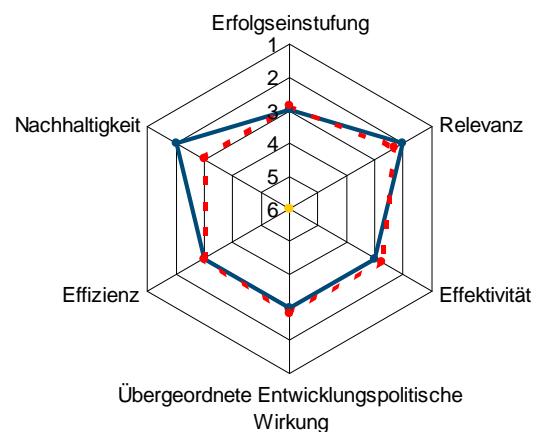
Gesamtvotum: Note 3

Stärkere Armutsorientierung, Verbesserung sozialer Dienstleistungen und Fortschritte im öffentlichen Finanzwesen sind erreicht worden. Dem steht vor allem die ungenügende Harmonisierung der Geber gegenüber, welche dazu führte, dass das Potential der Budgethilfe nicht ausgeschöpft wurde. Die eher hohen Ziele des PRBS-Programms wurden nicht durchgehend erreicht. Das Vorhaben wird insgesamt als zufrieden stellend bewertet.

Bemerkenswert:

Besonders effektiv war Budgethilfe in Sektoren, in denen die Regierung eine starke Ownership zeigte und die Ziele der Geber mit den Strategien der Regierung übereinstimmen.

Bewertung nach DAC-Kriterien



—●— Vorhaben
 - - - Keine (Sektor-)Durchschnittsnote errechenbar
 - - - Durchschnittsnote Region (ab 2007)

Ergänzende Kurzinformation zur Projektbeschreibung

Das Gemeinschaftliche Programm für makroökonomische Unterstützung I umfasste den deutschen Beitrag zum Budgethilfeprogramm *Poverty Reduction Budget Support* (PRBS) für die Jahre 2007 und 2008 in Höhe von insgesamt 10 Millionen Euro. Budgethilfe ist das Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, bei dem die Gebermittel direkt in den Staatshaushalt des Partnerlandes eingezahlt werden. Der deutsche Beitrag wurde als sogenannte allgemeine Budgethilfe gegeben, also nicht gezielt zur Stärkung eines bestimmten Sektors wie im Fall der Sektorbudgethilfe. Im Rahmen des PRBS-Programms unterstützten zum Zeitpunkt der Evaluierung neun Geber die sambische Regierung bei der Erreichung ihrer Armutsminderungsziele. Die Grundlage der Armutsbekämpfungspolitik in Sambia ist ein Nationaler Entwicklungsplan. Der strategische Fokus des Fünften Nationalen Entwicklungsplans für die Jahre 2006 bis 2010 (Fifth National Development Plan, FNDP) lag auf der Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur und der Entwicklung von Humanressourcen als Grundlage für ein breitenwirksames Wachstum zur Reduzierung der Armut. Die Geber konditionieren ihre Auszahlungen an die Einhaltung der im Rahmenabkommen festgehaltenen Grundprinzipien seitens der sambischen Regierung (z.B. die Verpflichtung zum Frieden, demokratischen Grundsätzen, Good Governance, etc.) sowie an den Fortschritt in der Implementierung des FNDP. Letzterer wird jährlich auf Basis einer von der Regierung und den PRBS-Gebern gemeinsam entwickelten Politikmatrix (Performance Assessment Framework, PAF) bewertet. Das PAF enthält Indikatoren und jährliche Zielwerte für die Bereiche makroökonomische Stabilität und Strukturreformen des öffentlichen Sektors sowie für einzelne produktive und soziale Sektoren. Die finanziellen Beiträge werden ergänzt durch einen intensiven Politikdialog zwischen den Gebern und der sambischen Regierung. 2010 wurde das PRBS-Programm unter der Federführung von Deutschland, der Niederlande und Schweden einer geberübergreifenden Evaluierung unterzogen. Die vorliegende quantitative Erfolgsbewertung des FZ-Vorhabens basiert im Wesentlichen auf den Ergebnissen dieser Gemeinschaftsevaluierung. Eine Abgrenzung des deutschen Beitrags von den Beiträgen anderer Geber ist bei dem Instrument Budgethilfe weder beabsichtigt noch möglich. Entsprechend der Gemeinschaftsevaluierung beziehen sich die Aussagen dieser Ex Post-Evaluierung auf den Zeitraum 2005 bis 2009 und decken damit auch teilweise den Zeitraum des noch laufenden Folgevorhabens *Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung II (PRBS II, BMZ-Nr. 2008 66 780)* ab.

Zielsystem

Oberziel laut Programmprüfungsbericht (PPB) war es, im Sinne des FNDP zur Armutsreduzierung beizutragen. Dieses Ziel ist auch aus heutiger Sicht angemessen, da der FNDP mit der Schwerpunktsetzung auf die sozialen Sektoren Gesundheit und Bildung, aber auch auf die Förderung einer armutsorientierten wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. des Agrarsektors) auf eine langfristige, breit angelegte Armutsreduzierung abzielt. Programmziel war es, im Rahmen eines gemeinschaftlichen Geberprogramms einen Beitrag zur effizienten, armutsori-

entierten und nachhaltigen Umsetzung des FNDP und wichtiger Reformvorhaben zu leisten. Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit des gemeinsamen Geberprogramms sollten dabei vergleichsweise höher ausfallen als die Summe entsprechender Einzelinitiativen der Geber. Auch diese Zielsetzung wird als angemessen erachtet. Aufgrund der Nutzung partnereigener Systeme und Verfahren und der Ausrichtung aller beteiligten Geber an nationalen Strategien wird Budgethilfe im Vergleich zu projektbasierten Ansätzen insbesondere mit einer höheren Ownership des Partnerlandes und einer stärkeren Geberharmonisierung in Verbindung gebracht. Damit gilt Budgethilfe als geeignetes Instrument zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungsarbeit im Sinne der Prinzipien der Paris-Erklärung.

Die Gemeinschaftsevaluierung bewertet allerdings die bis 2009 angewandte Politikmatrix im Detail als nicht geeignet, um den Fortschritt in der Umsetzung des FNDP zu messen. Hauptgründe sind Umfang und Unstimmigkeiten des PAF: in seiner Weiterentwicklung wurden Indikatoren hinzugefügt und entfernt und Zielwerte angepasst. Zudem waren die enthaltenen Indikatoren insgesamt zu viele und die unterlegten Zielwerte zum Teil nicht messbar und nicht realistisch.

Zur Bewertung der Oberzielerreichung wird deshalb in dieser Ex Post-Evaluierung die wirtschaftliche Entwicklung, die Armutsreduzierung und die Entwicklung im Bereich Governance in Sambia betrachtet und an allgemein anerkannten Indikatoren festgemacht.

Zur Messung des Programmziels greift dieser Bericht auf die folgenden im Programmprüfungsbericht hervorgehobenen und als sinnvoll erachteten Unterziele zurück:

- Verbesserung der Vorhersehbarkeit der Entwicklungsgelder;
- Reduzierung des Verwaltungsaufwands für die sambische Regierung sowie Minimierung der Transaktionskosten;
- Stärkung der Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Bürgern;
- Erhöhung der Kapazitäten der Regierungsbehörden bei der Planung, Umsetzung sowie Monitoring und Evaluierung ihrer Programme;
- Effizientere Gestaltung der Allokation öffentlicher Ausgaben;
- Förderung der Ownership und der effektiven Umsetzung des FNDP.

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

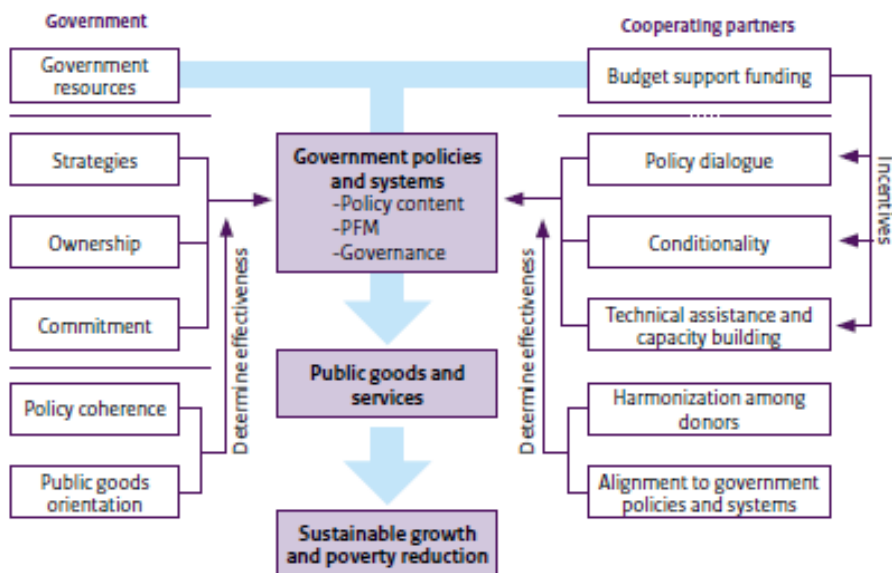
Gesamtvotum: Nicht alle Programmziele des Vorhabens konnten erreicht werden. Doch hat die Budgethilfe im relevanten Zeitraum eine stärkere Armutsorientierung des Budgets gefördert und damit zu einer Verbesserung der Dienstleistungserbringung vor allem in sozialen Sektoren beigetragen. Besonders effektiv war Budgethilfe in Sektoren, in denen die Regierung eine starke Ownership zeigte und die Ziele der Geber mit den Strategien der Regierung übereinstimmen. Im Bereich politischer Reformen hat die Budgethilfe zu entscheidenden Fortschritten in der Rechenschaftspflicht und der öffentlichen Finanzverwaltung beigetragen. Hinsichtlich der Verbesserung der Vorhersehbarkeit der Entwicklungsgelder, der Reduzie-

rung der Transaktionskosten, der Erhöhung der Kapazitäten und der Förderung der Ownership ist das PRBS-Programm jedoch unter den - eher hohen - Erwartungen geblieben. Insgesamt hat das Zusammentreffen von begrenzten Kapazitäten und zum Teil fehlender Reformbereitschaft auf der sambischen Seite mit unzureichender Harmonisierung und Alignment auf Seiten der Geber die Effektivität der Budgethilfe in Sambia eingeschränkt. Die Nachhaltigkeit der positiven Wirkungen wird als gut eingeschätzt. Insgesamt kommen wir daher zu einem zufriedenstellenden Gesamtvotum des Vorhabens (Note: 3).

Relevanz: Durch die Ausrichtung am nationalen Entwicklungsplan mit seinem expliziten Armutsbezug zielt das Programm für makroökonomische Unterstützung auf die entwicklungspolitischen Hauptprobleme Sambias und trägt zu der Erreichung der MDGs bei. Seit Anfang der 1990er Jahre erfährt Sambia eine zunehmende Koordinierung der Geber, die sich zunächst in einzelnen Sektoren entwickelte. Im Gesundheitssektor etwa führten die Geber bereits 1993 einen sector-wide approach ein, es folgten Sektorinvestitionsprogramme in den Bereichen Landwirtschaft, Bildung und Straßen. Die Kooperation auf Sektorebene hat maßgeblich zum Prozess der Geberharmonisierung beigetragen, der 2003 mit dem Abkommen *Harmonisation in Practice* (HIP) Gestalt annahm. 2007 unterzeichneten die sambische Regierung und die Geber die *Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ)*, deren Ziel die effektivere Nutzung der Entwicklungsgelder und die Verringerung der Transaktionskosten für die sambische Regierung ist. Im Laufe der JASZ Verhandlungen hat die sambische Regierung nachdrücklich ihre Präferenz für Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit geäußert, dessen Einführung mit der Unterzeichnung des *PRBS Memorandum of Understanding* (MoU) 2005 als konsequenter Schritt im Harmonisierungsprozess erfolgte. Deutschland hat das MoU im Mai 2006 unterzeichnet. Somit steht das Vorhaben in Einklang sowohl mit den sambischen als auch mit den deutschen Prioritäten.

Das Wirkungsgefüge von Budgethilfeprogrammen (siehe Grafik) ist aufgrund der Kombination aus finanziellen und nicht-finanziellen Inputkomponenten und der damit verbundenen Wechselwirkungen sehr komplex. Die finanziellen Beiträge der Geber werden in das öffentliche Budget eingestellt, um die Umsetzung einer nationalen Entwicklungsstrategie zur Förderung nachhaltigen Wachstums und Armutsreduzierung zu unterstützen. Die Effektivität der Haushaltsmittel hängt entscheidend von der Qualität der Strategie ab, vom Willen der Regierung, diese konsequent umzusetzen, und von den vorhandenen politischen und administrativen Kapazitäten. Da diese Voraussetzungen häufig nicht gegeben sind, ergänzen die Geber von Budgethilfe die Beiträge mit verschiedenen nicht-finanziellen Komponenten. Ein intensiver *Politikdialog* zwischen Regierung und Gebern soll zu einer Verbesserung der Regierungssysteme beitragen. Mit Hilfe von *Konditionen*, an die die Auszahlungen der Beiträge geknüpft sind, setzen die Geber Anreize für die Empfängerländer, Reformen durchzuführen. Zusätzliche Maßnahmen der *technical assistance* und des *capacity buildings* stärken die Regierung in der Ressourcenverwaltung und der Umsetzung der Reformen. Die verschiedenen Inputs sind geeignet, sich gegenseitig in ihrer Wirkung zu verstärken, wobei der eine für den anderen als Hebel dient. Insofern erscheint das Instrument der Budgethilfe mit seiner Wirkungskette als besonders geeignet, um mittels Geberharmonisierung und gestärkter Owner-

ship des Partnerlandes nationale Strategien der Armutsbekämpfung effektiv umzusetzen und strukturell zu wirken, wenn entsprechende Voraussetzungen, vor allem der Willen auf Seiten aller Beteiligten zur Zusammenarbeit, gegeben sind. Die Relevanz wird daher als gut bewertet (Teilnote 2).



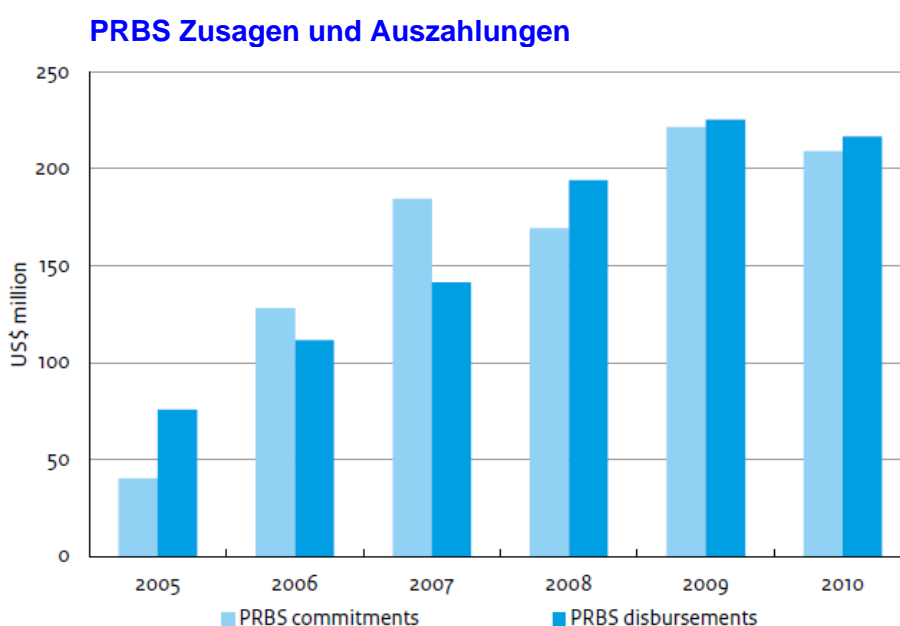
Source: Leiderer and Faust (2011).

Effektivität: Programmziel war es, im Rahmen eines gemeinschaftlichen Geberprogramms einen Beitrag zur effizienten, armutsorientierten und nachhaltigen Umsetzung des FNDP und wichtiger Reformvorhaben zu leisten. Insgesamt kam die Gemeinschaftsevaluierung zu dem Ergebnis, dass das PRBS-Programm die hohen Erwartungen nicht voll erfüllt hat. Hinsichtlich der hier untersuchten Programmzielelemente kommen wir zu folgender Bewertung.

Verbesserung der Vorhersehbarkeit der Entwicklungsgelder

Aufgrund der vom Konzept her regelmäßig ausgezahlten Beiträge hat Budgethilfe als Finanzierungsinstrument das Potenzial, die Vorhersehbarkeit der Entwicklungsgelder erheblich zu steigern und damit durch die Möglichkeit der besseren Planung seitens der Regierung zur effektiven Verwendung vorhandener Mittel beizutragen. Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Vorhersehbarkeit der Budgethilfegelder in Sambia deutlich besser war als die Vorhersehbarkeit der Auszahlungen für Projektmaßnahmen. Dennoch blieb sie unter den – eher hohen – Erwartungen. Die Bewertung der Vorhersehbarkeit der Budgethilfe in der PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) Analyse 2008 mit fast der schlechtesten Note (D+ auf einer Skala von A bis D) bestätigt, dass große Ungewissheiten für die sambische Regierung bezüglich vorhandener Mittel bestehen. Dies liegt zum einen daran, dass die Auszahlungen zum Teil mit erheblichen Verspätungen erfolgt sind. Während diese zu Anfang des PRBS-Programms noch administrative Ursachen hatten, resultierten die Verzögerungen in 2009 aus der Zurückhaltung der Beiträge einiger Geber infolge von Korruptionsskandalen im Gesund-

heits- und Straßensektor. Zum anderen weichen die tatsächlichen Auszahlungen einzelner Geber stark von ihren ursprünglichen Zusagen ab. 2007 belief sich die Summe der Auszahlungen der PRBS-Geber auf lediglich 77% der Zusagen, während sie 2008 die Zusagen um 15% überstieg. 2009 kam es bei einigen Gebern aufgrund unterschiedlicher Reaktionen auf die Korruptionfälle zu Abweichungen sowohl nach oben als auch nach unten. Da sich die Abweichungen der Geber größtenteils untereinander ausgeglichen haben, haben sich die Zusagen und die tatsächlichen Auszahlungen der PRBS-Gruppe insgesamt in 2009 deutlich angeglichen. Trotz der Abweichungen auf der Ebene einzelner Geber hat sich damit die Vorhersehbarkeit der PRBS-Gelder in der Summe verbessert. Der deutsche Beitrag wurde in den Jahren 2007 bis 2009 gemäß den vereinbarten Zuwendungen ausgezahlt – wenn auch z.T. verzögert – während die für August 2010 vorgesehene Auszahlung zunächst ausgesetzt wurde.



Quelle: de Kemp, A. / J. Faust / S. Leiderer, S. 81

Reduzierung des Verwaltungsaufwands für die sambische Regierung sowie Minimierung der Transaktionskosten

Die Budgethilfe hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, dass ein größerer Betrag und ein höherer Anteil externer Unterstützung an Sambia über den Staatshaushalt abgewickelt wurden. Dies hat die mit Entwicklungsgeldern verbundene Planung, Rechnungslegung und Berichtserstattung für die Regierung vereinfacht. Budgethilfe macht einen Anteil von ungefähr 20% der gesamten ODA-Einnahmen in Sambia aus, für die weitestgehend einheitliche Planungs-, Berichts- und Umsetzungsverfahren gelten. Angesichts des gewichtigen Volumens kann davon ausgegangen werden, dass diese Vereinheitlichung auf Nehmerseite zu einer Reduktion der Transaktionskosten im Vergleich zu der Einzelprojektabwicklung führte. Die Geber stehen vor der Herausforderung, zwei Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit mit nicht immer kompatiblen Interessen zu bewältigen und aufeinander abzustimmen – Bud-

gethilfe mit dem Ziel der Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie bei verstärkter Geberharmonisierung, Projekthilfe mit dem Ziel der unmittelbaren Verbesserung der Lebensbedingungen bei höherer Sichtbarkeit der Beiträge einzelner Geber. Der parallele Einsatz verschiedener Instrumente hat die Transaktionskosten auf Geberseite vorerst erheblich ansteigen lassen. Der Informationsbedarf und die Entscheidungsprozesse der nationalen Systeme der Geberländer sind vielfach nicht kompatibel mit den Prozessen der Nehmerländer, welches auf Geberseite z.T. Doppeltarbeit bedingt. Hinzu kommt der aufwändige Prozess der Konsensfindung auf Geberseite. Auch das Fehlen eines institutionalisierten Wissensmanagement des PRBS-Prozesses, hat sich steigernd auf die Verwaltungskosten auf beiden Seiten der Zusammenarbeit ausgewirkt. Insgesamt hat die Budgethilfe zu einer Reduktion der Transaktionskosten auf Nehmerseite und Erhöhung der Transaktionskosten auf Geberseite geführt.

Stärkung der Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Bürgern

Sowohl das sambische Finanzministerium als auch die Geber mit Blick auf treuhänderische Risiken haben im PRBS-Prozess besondere Aufmerksamkeit auf die Stärkung des Rechnungshofs gelegt. Infolgedessen konnten die Kapazitäten, was die Ausführung der Kontrollfunktion betrifft, die Qualität und die Pünktlichkeit der Berichterstattung sowie die Unabhängigkeit des Rechnungshofs in den vergangenen Jahren deutlich gesteigert werden. Dies wird vor allem deutlich in der entscheidenden Rolle, die der Rechnungshof in der Aufdeckung der genannten Korruptionsskandale gespielt hat. Neben dem Rechnungshof konnte mit dem öffentlichen Finanzmanagement ein weiterer Schwerpunkt des PRBS-Programms erheblich verbessert werden. Die Bewertung anhand der PEFA-Indikatoren zeigt positive Entwicklungen in nahezu allen Bereichen des Finanzmanagements zwischen 2005 und 2008, unter anderem in der internen Finanzkontrolle. Dennoch bestehen weitere Herausforderungen bezüglich Sambias öffentlichen Finanzmanagements. Dies gilt auch für Bereiche, die für eine effektive Budgethilfe und die Minimierung treuhänderischer Risiken von großer Bedeutung sind, wie z.B. die Ausgabenkontrolle. Verbesserungsbedarf gibt es insbesondere auch bei der externen Budgetaufsicht. Beispielsweise hat der Rechnungshof zwar die Korruptionsfälle umfassend untersucht, die Nachverfolgung der Ergebnisse durch die Regierung war jedoch nicht immer zufriedenstellend. Die Beurteilung der Haushaltstransparenz im Open Budget Index 2010 zeigt, dass der Öffentlichkeit in Sambia nur minimale Budgetinformationen zur Verfügung gestellt werden. Im Ganzen wurden durch die Stärkung des Rechnungshofs und die Verbesserung des Finanzmanagements wesentliche Fortschritte auf der Angebotsseite der Rechenschaftspflicht gemacht. Hinsichtlich einer Stärkung der Nachfrageseite haben sambische Regierung und PRBS-Geber bisher jedoch noch zu wenig unternommen; die Partizipation von Parlament und Zivilgesellschaft im Haushaltsprozess ist nach wie vor gering.

Erhöhung der Kapazitäten der Regierungsbehörden bei der Planung, Umsetzung sowie Monitoring und Evaluierung ihrer Programme

Zur Verbesserung der Qualität und Effizienz der Bereitstellung öffentlicher Leistungen führen die PRBS-Geber eine Reihe verschiedener Programme des *technical assistance* und *capacity developments* durch, darunter das *Public Expenditure Management and Financial Accountability* (PEMFA) Programm. Im Bereich der Rechenschaftslegung konnten wie oben beschrieben in den letzten Jahren wichtige Fortschritte gemacht werden. Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung der Kapazitäten im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung und die Stärkung des Rechnungshofs. Insgesamt haben die im Rahmen der Budgethilfe durchgeführten Programme des *technical assistance* und *capacity developments* jedoch nicht im erwarteten Maß zur Stärkung der Kapazitäten der Regierungsbehörden geführt. Dies liegt zum einen daran, dass sie größtenteils angebotsgetrieben waren und die Ownership der Regierung daher gering war. Zum anderen mangelt es an einem gemeinsamen Vorgehen der Geber sowie an der Abstimmung mit Programmen, die außerhalb der Budgethilfe durchgeführt wurden. Unzureichende Kapazitäten staatlicher Institutionen schränken die Planung und die Umsetzung der Programme sowie der gesetzlichen Vorgaben weiterhin erheblich ein. Insbesondere auch die Kapazitäten auf lokaler Ebene sind nach wie vor sehr beschränkt.

Effizientere Gestaltung der Allokation öffentlicher Ausgaben

Inwiefern das PRBS-Programm zu einer effizienteren Gestaltung der Allokation öffentlicher Ausgaben beigetragen hat, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Der Anteil der Budgethilfe an den gesamten öffentlichen Ausgaben ist mit durchschnittlich ca. 5 bis 6% zwischen 2005 und 2009 gering. Vor dem Hintergrund, dass die Staatseinnahmen jedoch kaum die laufenden Kosten decken und somit wenig Möglichkeiten für armutsreduzierende Investitionen lassen, sind die Geberbeiträge aber durch die Erweiterung des fiskalischen Spielraums von relativ großer Bedeutung. Da die Steuereinnahmen in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind, ist ein crowding-out durch Gebermittel wenig wahrscheinlich.

Im Zeitraum der Gemeinschaftsevaluierung sind die Budgetallokationen in den meisten armutsrelevanten Sektoren sowohl absolut als auch relativ sowie stärker als die Budgethilfemittel angestiegen. Positive Entwicklungen gibt es vor allem im Bildungs- und im Gesundheitssektor. Die Haushaltsallokationen und die Ausgaben sind in diesen Sektoren stark angestiegen und entsprechen ungefähr der Prioritätensetzung im FNDP. Die Tatsache, dass die Steigerung der Mittel für die sozialen Sektoren überwiegend auf höhere Eigenmittel zurückgeht, lässt darauf schließen, dass die PRBS-Gruppe mit ihrer starken Konzentration auf Gesundheit und Bildung in diesen Sektoren sogar ein crowding-in bewirkt hat. Von der realen Ausgabenerhöhung zwischen 2006 und 2008 entfielen 20,4% auf wirtschaftliche Angelegenheiten, 19,8% auf Soziale Sicherheit, 14,2% auf Gesundheit und 12,8% auf Bildung. Lediglich 5,1% und 3% der zusätzlichen Mittel wurden für Verteidigung bzw. öffentliche Ordnung und Sicherheit ausgegeben. Mit 38% der Ausgaben in 2008 ist allerdings der Anteil der öffentlichen Verwaltung weiterhin hoch. Kritisch wurde von der Gemeinschaftsevaluierung der hohe und in den letzten Jahren gestiegene Ausgabenanteil vermerkt, der im Agrarsektor für das Düngemittelprogramm der Regierung ausgegeben wird, obwohl dies von den Gebern als wenig effektiv erachtet und dessen Zurückführung gefordert wurde. Positiv dagegen scheinen

sich hohe Investitionen in den (Fern-) Straßensektor auf die wirtschaftliche Entwicklung auszuwirken, auch wenn deren Qualität laut Rechnungshofbericht grobe Mängel aufweist, die die Nachhaltigkeit der Investitionen negativ beeinflussen.

Förderung der Ownership und der effektiven Umsetzung des PRSP/FNDP

Hinsichtlich der Umsetzung des FNDP kam die Gemeinschaftsevaluierung zu dem zentralen Ergebnis, dass Budgethilfe besonders effektiv in Sektoren und Situationen war, in denen zum einen die Regierung eine starke Ownership zeigte und zum anderen die Strategien der Regierung mit den Zielen der PRBS-Geber weitgehend übereinstimmten. Dies traf in Sambia insbesondere für den Gesundheits- und den Bildungssektor zu. Die gleichgerichtete Prioritätensetzung und der harmonisierte Dialog haben dazu geführt, dass diesen Sektoren deutlich mehr finanzielle Ressourcen zugewiesen wurden und die Ownership gestärkt wurde. Im Gesundheitssektor haben die höheren Haushaltsmittel zur Verbesserung der Gesundheitseinrichtungen und ihrer Nutzung sowie des medizinischen Personals und der Medikamentenversorgung beigetragen. Im Bildungssektor wurde mithilfe der Budgeterhöhung verstärkt in Lehrer, Klassenräume und Bücher investiert.

Differenzen zwischen Gebern und Regierung hingegen bedeuten ein Spannungsfeld zwischen Ownership und Gebereinfluss. Dieser wurde im Agrarsektor deutlich: Hier herrschte zwar Einigkeit zwischen Regierung und Gebern über die Wichtigkeit des Sektors für die Armutsreduzierung insbesondere in ländlichen Regionen, hinsichtlich der Instrumente um diese zu erreichen gab es jedoch deutliche Diskrepanzen. Über die Budgethilfe haben die Geber indirekt die Subventionsprogramme der sambischen Regierung gefördert (Fertilizer Support Programme und Food Reserve Authority), obwohl sie deren Effektivität in Frage stellen und Investitionen zur Produktivitätssteigerung, z.B. in Form von Bewässerungstechnologien, präferiert hätten. Im Infrastrukturbereich hat Budgethilfe (und Sektorbudgethilfe) zur Verbesserung des gepflasterten Straßennetzes beigetragen. Allerdings konnten die Geber die Verbesserung der ungepflasterten Straßen in ländlichen Regionen, die für die Armutsreduzierung von großer Bedeutung sind, nicht durchsetzen. Im Wassersektor waren im Zeitraum der Evaluierung sowohl die Ownership der Regierung als auch die Ausstattung mit Haushaltsmitteln äußerst gering.

Die Ownership der sambischen Regierung und insbesondere das Finanzministerium wurden durch Budgethilfe zweifelsohne gestärkt, auch wenn es von den Gebern nicht immer positiv bewertet wird, wenn Regierungsprioritäten auch gegen die Präferenzen der Geber durchgesetzt werden. Allerdings ist festzuhalten, dass nicht alle sambischen Ressorts die Entwicklungen durch Budgethilfe gleichermaßen positiv sehen, denn die Stellung der Sektorministerien gegenüber dem Finanzministerium wird durch die Verminderung der Projekthilfe zu Gunsten von Budgethilfe naturgemäß geschwächt.

Da insgesamt überwiegend zufrieden stellende wenn auch hinter den eher hohen Erwartungen zurück bleibende Ergebnisse zu verzeichnen sind, bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als zufrieden stellend (Teilnote 3).

Effizienz: Die Ursachen dafür, dass das Potential des PRBS-Programms nicht vollständig ausgeschöpft wurde, sind auf beiden Seiten der Zusammenarbeit zu finden. Die sambische Regierung verfügt bisher noch nicht über die systemische Stärke und die Kapazitäten um einen komplexen Entwicklungsplan eigenständig zu koordinieren und eine Reihe heterogener Geber entsprechend einer kohärenten Strategie auszurichten und zu harmonisieren. Der FNDP konnte mangels klar definierter Vorstellungen, was die zukünftige Politik angeht, nur als ein sehr grober Rahmen für das Alignment der Geber dienen. Unzureichende Integration sowie ungenügende administrative Kapazitäten der Sektorministerien hat die Umsetzung umfassender, sektorübergreifender Strategien stark begrenzt. Im Regierungssystem gibt es weder einen formalisierten Mechanismus für den Umgang mit strategischer und sektorübergreifender Hilfe, noch eine Strategie für die Einbeziehung von NGOs und Zivilgesellschaft in den Entwicklungsprozess.

In Anbetracht dieser Herausforderungen auf der Empfängerseite ist eine Geberharmonisierung alleine durch die Ausrichtung an nationalen Strategien nicht möglich und eine verstärkte Initiative der Geber selbst entscheidend. Trotz Fortschritten gibt es jedoch gravierende Mängel bei der Harmonisierung und dem Alignment der Geber. Der PRBS-Prozess hat kein harmonisiertes Anreizsystem geschaffen, das finanzielle und nicht-finanzielle Komponenten der Budgethilfe stimmig verbindet. Die Interpretationen des PAF sowie die Auszahlungsverfahren der Geber weichen stark voneinander ab, so dass die PRBS-Gruppe gegenüber der sambischen Regierung keine einstimmige Prioritätensetzung vertreten konnte. Die Korruptionfälle haben gezeigt, dass unter den Gebern auch noch keine Einigung darüber herrscht, wann die Grundprinzipien für PRBS verletzt sind. Gemeinschaftliches Handeln infolge der Aufdeckung der Veruntreuung hätte den Einfluss der Geber vergrößert. Stattdessen hat sich die unzureichende Harmonisierung in der Tatsache ausgedrückt, dass manche Geber ihre Unterstützung aussetzten, während ein anderer sie erhöhte. Die Hauptgründe für das mangelnde kollektive Handeln sind gemäß Gemeinschaftsevaluierung zum einen die unterschiedlichen Zielhierarchien der einzelnen Geberländer – Budgethilfe vorrangig als Finanzierungsinstrument oder als Instrument zur Förderung von Good Governance – und zum anderen die Schwierigkeit der Geber, die Harmonisierungsbestrebungen mit den Zielen ihrer Headquarters in Einklang zu bringen. Trotz der Komplexität der Budgethilfe hat sich im PRBS-Prozess kein effektives Wissens- und Informationsmanagement etabliert mit der Folge, dass es zu ineffizienter Doppelarbeit auf Geber- und Empfängerseite gekommen ist. Ein weiteres Problem stellt die mangelnde Koordinierung der Komponenten des *capacity developments* und *technical assistance* des PRBS-Programms mit Gebermaßnahmen außerhalb der Budgethilfe dar. Beispielsweise gab es keine hinreichende Abstimmung zwischen dem PEMFA-Programm und anderen Maßnahmen der *technical assistance* in Sambia. Eine Verzahnung von Budget- und Projekthilfe, die in der Vergangenheit weitgehend parallel und ohne Berührungspunkte abgewickelt wurden, hätte das Potenzial gehabt, lokale Kapazitäten zu stärken.

Insgesamt hätte das PRBS-Programm besser mit anderen Gebermaßnahmen auf die Bedürfnisse Sambias abgestimmt sein können. Auch wenn das Potenzial der Budgethilfe also nicht vollständig genutzt wurde, bleibt festzuhalten, dass Budgethilfe das einzige Instrument ist, mit dem die oben genannten strukturellen Veränderungen auf der Ebene der Governance überhaupt erreicht werden konnten. Die Effizienz wird daher noch als zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung: Oberziel des Vorhabens war es, im Sinne des FNDP zur Armutsreduzierung beizutragen. Nach drei Jahrzehnten wirtschaftlicher Stagnation entwickelt sich Sambias Wirtschaft seit 2000 sehr positiv und hat sich auch während der internationalen Finanzkrise als widerstandsfähig erwiesen. Das reale Wirtschaftswachstum liegt seit 2003 konstant über 5% und die Inflation ist zwischen 2000 und 2010 von 26% auf 8,5% gesunken. Eine bedachte Fiskalpolitik in Verbindung mit Schuldenerlass hat zu einer Staatsverschuldung in tragbarer Höhe geführt.

Die positive wirtschaftliche Entwicklung ist jedoch nicht mit einer wesentlichen Armutsreduzierung einhergegangen. Dem Living Conditions Monitoring Survey zufolge ist die Armutsrate (gemessen an der nationalen Armutsgrenze – „Basic needs“) von 73% in 1998 auf 68% in 2004 und weiter auf 64% in 2006 gesunken. Dieser Rückgang ergibt sich aus der positiven Entwicklung in städtischen Gebieten, im ländlichen Raum ist die Armutsrate hingegen nahezu unverändert geblieben. Vorläufige Daten für 2010 lassen darauf schließen, dass die Armut zwischen 2006 und 2010 insgesamt nicht gesunken ist. Zusätzlich hat sich die Einkommensdisparität vergrößert. Der Human Development Index dagegen deutet auf eine leicht positive Entwicklung hin: Der Indexwert ist von 0,398 in 2006 (Rang 165 von 177) auf 0,425 in 2010 (Rang 164 von 182) gestiegen, liegt damit aber immer noch knapp unter dem Durchschnitt Sub-Sahara Afrikas. Die Tatsache, dass die arme Bevölkerung in Sambia nicht am Wirtschaftswachstum teilhat ist darauf zurückzuführen, dass sich das Wachstum in wenigen Sektoren konzentriert, insbesondere in der Bergbauindustrie (vor allem Kupferabbau). Hiervon profitieren jedoch hauptsächlich ausländische Unternehmen und die Besteuerung der Bergbauindustrie wird allgemein als viel zu gering erachtet. Die Landwirtschaft, auf die der Großteil der sambischen Bevölkerung angewiesen ist, zeichnet sich hingegen durch eine äußerst geringe Produktivität aus. Diese steht möglicherweise im Zusammenhang mit der starken Konzentration auf die Subventionsprogramme, durch die Investitionen zur Modernisierung des Sektors stark eingeschränkt werden. Zusätzlich hat sich das Bevölkerungswachstum von ca. 2,5% zwischen 1996 und 2009 hemmend auf eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens und damit auf die Armutsreduzierung ausgewirkt.

Eine direkte Zuordnung von übergeordneten Wirkungen zum Instrument der Budgethilfe ist nicht möglich. Die Gemeinschaftsevaluierung hat jedoch gezeigt, dass die Leistungen, zu deren Bereitstellung und Verbesserung die Budgethilfe durch die Erweiterung des Fiskalspielraums beigetragen hat (z.B. Straßen, Gesundheitseinrichtungen und Schulen), positive Wirkungen auf die Bevölkerung in Sambia gehabt haben. Diese hätten allerdings bei einer effektiveren Umsetzung der Budgethilfe stärker ausfallen können.

Durch die Verbindung der finanziellen Beiträge mit einem effektiven Politikdialog birgt Budgethilfe das Potenzial, Demokratie und Good Governance im Partnerland zu fördern. Seit 2006 gilt Sambia nach der Klassifizierung von Freedomhouse wieder als eine Wahldemokratie. Dennoch ist die Demokratie noch etwas fragil, insbesondere aufgrund einer übermächtigen Exekutive, relativ zur Legislative, Judikative und Zivilgesellschaft. Hinsichtlich der guten Regierungsführung hat Sambia erhebliche Fortschritte gemacht. Bei fast allen Indikatoren der Worldwide Governance Indicators (WGI) hat Sambia in den letzten Jahren – zum Teil deutlich – besser abgeschnitten als Sub-Sahara Afrika im Durchschnitt. Hervorzuheben ist die beispielhafte Verbesserung hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung zwischen 2002 und 2008 unter der Regierung von Präsident Mwanawasa. Trotz der oben beschriebenen Einschränkungen im gemeinsamen Handeln auf der Geberseite hat Budgethilfe u. a. durch die Stärkung der Rechenschaftspflicht des Staates eine positive Wirkung auf die Regierungsführung gehabt. Allerdings scheint der Wille der Regierung zur Verbesserung der Governance in den letzten zwei Jahren nachgelassen zu haben. Der Umgang der Regierung mit den Korruptionsfällen hat bei den Gebern den Eindruck einer nachlassenden Anstrengung im Kampf gegen Korruption erweckt, auch wenn von der Regierung gewisse, wenn vielleicht auch nicht ausreichende Konsequenzen aus den Skandalen gezogen wurden. Entsprechend ist auch der Control of Corruption Indikator der WGI seit 2009 wieder rückläufig. Es sieht danach aus, dass der ehemalige Präsident Banda mit Blick auf die Wahlen 2011 versucht hat, eine Korruptionsdebatte in der Öffentlichkeit zu vermeiden. Insgesamt scheint die PRBS-Gruppe aber einer der externen Akteure mit einem gewissen Maß an Einfluss zu sein, der einer weiteren Verschlechterung der Regierungsführung in den letzten zwei Jahren entgegengewirkt hat. Bei der Betrachtung der entwicklungspolitischen Wirkung muss berücksichtigt werden, dass die Evaluierung einen zu geringen Zeitraum abdeckt, um längere Veränderungsprozesse abbilden zu können, und zudem keine zuverlässigen Aussagen über die zukünftige Entwicklung nach den Wahlen im Herbst 2011 gemacht werden können. Insgesamt bewerten wir die entwicklungspolitische Wirkung als zufrieden stellend (Teilnote 3).

Nachhaltigkeit: In den letzten Jahren wurden mit Unterstützung durch die Budgethilfe einige Reformen in Sambia vorangebracht. So wurde 2010 auf Druck der PRBS-Geber die Reform des Haushaltskalenders umgesetzt, was die Budgetplanung und Politikumsetzung in Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit nachhaltig verbessern wird. Auch einen kleinen Erfolg hatte das PRBS-Programm im Vorantreiben des Dezentralisierungsprozesses. Nachdem dieser jahrelang stagnierte, hat auch hier der Druck der Geber infolge des Skandals im Gesundheitssektor dazu beigetragen, dass der *Decentralization Implementation Plan* Anfang 2010 schließlich verabschiedet wurde. Die bedeutendste Errungenschaft der Budgethilfe ist die oben ausgeführte Stärkung des Rechnungshofs und der öffentlichen Finanzverwaltung. Allerdings bedarf es für eine weitere Verbesserung der Rechenschaftspflicht auch einer Stärkung der Nachfrageseite, d.h. der Zivilgesellschaft und des Parlaments.

Die Budgethilfe hat zu einer stärkeren Armutsorientierung des Budgets beigetragen und mit hoher Wahrscheinlichkeit kein crowding-out inländischer Ressourcen bewirkt. Vielmehr sind zwischen 2002 und 2008 die Steuereinnahmen um 26% gestiegen.

Ein Risiko für die Fortführung des Reformprogramms stellt der beobachtete nachlassende politische Wille zur Umsetzung notwendiger Reformen und zur Bekämpfung der Korruption dar. Allerdings wurde dieser negative Trend – zumindest teilweise – mit der nun abgewählten Regierung unter Präsident Banda in Zusammenhang gebracht. Der Kurs der neuen Regierung diesbezüglich bleibt abzuwarten. Demokratie und Regierungsführung scheinen jedoch so weit gestärkt, dass ein Umbruch und ein wieder rückgängig machen erfolgter Reformschritte nicht zu erwarten ist. Die Nachhaltigkeit wird deshalb insgesamt als gut bewertet (Teilnote 2).

Lessons Learnt: Im Rahmen der Gemeinschaftsevaluierung wurde eine Reihe von Empfehlungen an die PRBS-Geber, das Finanzministerium und die sambische Regierung formuliert (vgl. Synthesebericht). Aus Sicht der KfW ergeben sich aus der Ex Post-Evaluierung folgende zentrale lessons learnt:

- ***Mangelnde Geberharmonisierung schränkt das Potenzial von Budgethilfe ein***

Die mangelnde Geberharmonisierung, die aus den unterschiedlichen (politisch motivierten) Zielsetzungen der Geber resultiert, wurde als eine Hauptursache dafür identifiziert, dass das PRBS-Programm hinter den Erwartungen geblieben ist. Für eine stärkere Geberposition ist es entscheidend, dass sie eine gemeinsame und klar erkennbare Haltung zu strategisch wichtigen Fragen vertreten und entsprechend handeln und somit kohärente Signale an die sambische Regierung senden.

Ergänzung zum aktuellen Stand: Während der deutschen Leitung der PRBS-Gruppe in 2011 wurden angabegemäß wichtige Fortschritte hinsichtlich der Harmonisierung innerhalb der Gruppe der bilateralen Geber in Form eines gemeinsamen Bewertungsmechanismus für die variable Tranche erzielt.

- ***Gestaltung der Reformmatrix (PAF)***

Aufgrund der Überladung mit Indikatoren und Sektorbelangen war das PAF wenig dazu geeignet, den Fortschritt in der Umsetzung des FNDPs zu messen. Das PAF sollte sich auf wenige Ziele konzentrieren und die Anreize damit besonders sorgfältig setzen. Die entsprechenden Indikatoren müssen realistisch und messbar sein.

Ergänzung zum aktuellen Stand: Im neuen und deutlich schlankeren PAF wurden angabegemäß diesbezüglich entscheidende Verbesserungen erreicht.

- ***Budgethilfe sollte als komplementäres Instrument angesehen werden***

Die Evaluierung hat gezeigt, dass Budgethilfe dort effektiv ist, wo die Regierung starke Ownership zeigt und die Ziele der Regierung und der Geber übereinstimmen. Dies bedeutet auch, dass im Falle abweichender Prioritäten und geringem Gebereinfluss andere Instrumente eventuell effektiver sind. Grundsätzlich sollte die Komplementarität von Budgethilfe und anderen Hilfsmodalitäten stärker genutzt werden, um die Möglichkeit der gegenseitigen Effektivitätssteigerung aller Instrumente auszuschöpfen.

ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.