

## Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht NICARAGUA: PRSC I und II



<b>Sektor</b>	Allgemeine Budgethilfe (51010))	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	Poverty Reduction Support Credit I und II BMZ Nr. (1) 2002 66 502*, (2) 2004 65 658	
<b>Projektträger</b>	Finanzministerium Nicaragua	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht:</b>	2010,2011/2013	
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
<b>Investitionskosten (gesamt)</b>	(1 + 2) k.A.	(1 + 2) k.A.
<b>Eigenbeitrag</b>	(1 + 2) 71 Mio. EUR	(1 + 2) 71 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel</b>	(1) 4 Mio. EUR (2) 6 Mio. EUR	(1) 4 Mio. EUR (2) 6 Mio. EUR

\*Vorhaben in Stichprobe 2010

**Kurzbeschreibung:** PRSC I und PRSC II waren Initiativen der Weltbank zur programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (Budgethilfe) in Nicaragua. Mit dem Programm wurde die Umsetzung der nicaraguanischen Armutsminderungsstrategie unterstützt. Nach Erfüllung klar vereinbarter Staatsreformen und Verbesserungen staatlicher Basisdienstleistungen sollten externe Gebermittel direkt in den Staatshaushalt eingestellt werden. Zwischen 2003 und 2007 kofinanzierte die deutsche Seite das Reformvorhaben mit EUR 10 Mio. aus FZ. Die Armutsminderungsstrategie wurde von weiteren Gebern über parallele Finanzierungen unterstützt. Dies wurde durch die „Budget Support Group“ koordiniert.

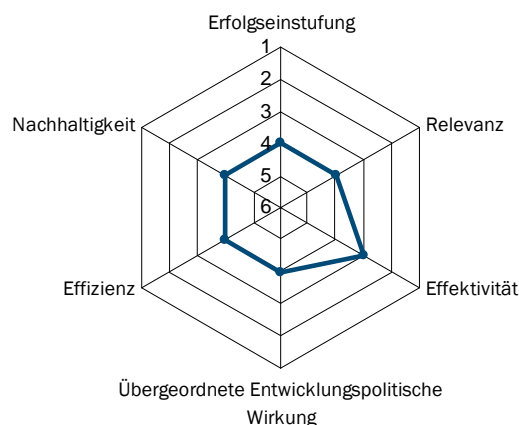
**Zielsystem:** Oberziel des PRSC-Programms war die Unterstützung der Umsetzung der nicaraguanischen Armutsminderungsstrategie von 2001. Programmziele waren die Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements, Förderung von wirtschaftlichem Wachstum, Verbesserung in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für die als arm klassifizierte Bevölkerung, die Verbesserung der wachstumsrelevanten Infrastruktur sowie die Erhöhung der Ausgaben in sozialen Bereichen bei Erhaltung makroökonomischer Stabilität. In diesen 5 Bereichen wurden zwischen Gebern und der nicaraguanischen Regierung jeweils spezifische Ziele vereinbart (Politikmatrix), die vor Auszahlung der Mittel erfüllt sein sollten. **Zielgruppe:** Eine Zielgruppe wurde bei Programmformulierung nicht identifiziert. Aus Ex-post-Sicht sollte vornehmlich die arme Bevölkerung des Landes mit ca. 2,5 Millionen Menschen von dem Programm profitieren.

### Gesamtvotum: Note 4

Das Reformprogramm wurde vorzeitig abgebrochen. Es litt unter einer Fehleinschätzung der Rahmenbedingungen und limitierter nationaler Ownership.

Die Armutsminderungsbemühungen waren nicht ausreichend strategisch unterlegt. Der Schwerpunkt der Vereinbarungen lag auf Anpassungen im öffentlichen Finanzmanagement.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



— PRSC I & II  
Nicht ausreichend Vergleichsvorhaben vorhanden

## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

### Gesamtvotum

Die Budgetfinanzierungsvorhaben Poverty Reduction Support Credits (PRSC I und PRSC II) der Weltbank, die mit einem deutschen Beitrag von insgesamt EUR 10 Mio. kofinanziert wurden, bildeten ab 2003 die Vorreiter für einen (erheblichen) Teil der bi- und multi-lateralen Budgethilfe in Nicaragua. Die formulierten Kernprobleme, Zielsetzungen und Wirkungsketten von PRSC I und PRSC II waren relevant – der gewählte Budgethilfeansatz jedoch nicht plausibel. Aufgrund wichtiger, bekannter Risiken, wie der eingeschränkten nationalen *Ownership* der Armutsminderungspolitik und der mangelnden politischen Durchsetzbarkeit tiefgreifender Reformen, war Budgethilfe im damaligen nicaraguanischen Kontext keine geeignete Finanzierungsmodalität der Entwicklungszusammenarbeit. Die erreichten Wirkungen sind insgesamt nicht zufriedenstellend.

**Note: Note: 4 (nicht zufriedenstellend), PRSC I und PRSC II**

### Relevanz

PRSC I und PRSC II waren Teil der Allgemeinen Budgethilfe an Nicaragua. Sie waren durch das Vertrauen der Gebergemeinschaft in das Reformpotential des Landes Anfang des Millenniums motiviert. Budgetfinanzierung schien zum damaligen Zeitpunkt geeignet, die Lösung der komplexen Probleme des Landes zu unterstützen. Fehlende parlamentarische Unterstützung zur Staatsmodernisierung und institutionelle Umsetzungsengpässe waren jedoch absehbar. Das Zielsystem des PRSC definierte einen hohen Anspruch welcher so nicht den Realitäten des Landes angemessen war.

Auch war für Nicaragua die Finanzierungsmodalität der Budgethilfe zu dem Zeitpunkt nur bedingt geeignet. Zwar hatten sich wichtige wirtschaftliche Kenngrößen wie Wirtschaftswachstum, Haushaltsdefizit, Währungsreserven und Auslandsverschuldung etwas verbessert: Doch waren wesentliche Aspekte *guter Regierungsführung* zu Beginn des PRSC-Programms noch nicht gefestigt.

Die Zielstruktur der Politikmatrix leitete sich aus der nicaraguanischen Armutsminderungsstrategie ab, folgte globalen Entwicklungszielen, und stand in Einklang mit dem Länderkonzept der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Programmprüfung. Eine Zielgruppe wurde bei Programmformulierung nicht identifiziert. Aus Ex-post-Sicht sollte vornehmlich die arme Bevölkerung des Landes mit ca. 2,5 Millionen Menschen von dem Programm profitieren.

Die deutschen FZ-Beiträge waren Bestandteil des unter Federführung der Weltbank umgesetzten PRSC-Gesamtprogramms. Die für das PRSC-Programm (I und II) identifizierten Kernprobleme sind auch aus heutiger Sicht richtig. Die Prioritäten der Matrix wurden für die einzelnen Tranchen beibehalten bzw. geringfügig erweitert. Dies belegt die langfristige Ausrichtung des PRSC-Programms, das ursprünglich für mindestens drei und möglicherweise

sogar vier Tranchen (Phasen) vorgesehen war. Auch die Armutsminderungsstrategie wurde nicht aktualisiert – obgleich die Geber nach Aufnahme der Regierung durch das Kabinett Präsident Bolaños (2002) auf eine weitere Konkretisierung und Fokussierung drängten. Eine unabhängige Evaluierung durch die Weltbank kommt zu dem Ergebnis (IEG 2010), dass das PRSC-Programm im Kern entsprechend dem traditionellen Konzept der Struktur- anpassungs- und Staatsmodernisierungsprogramme ausgearbeitet wurde. Ansätze in den sozialen Sektoren und zur fokussierteren Armutsminderung seien weder strategisch geplant noch – vor allem im Kontext der schwierigen Rahmenbedingungen – umgesetzt worden. Die in der Politikmatrix zu PRSC I und PRSC II genannten Reformen und Interventionen waren bei den gegebenen institutionellen Schwächen und begrenzten Kapazitäten kaum umsetzbar. Auch schien ein langfristiges „Geber-*commitment*“ für Budgethilfe in Nicaragua zu fehlen; die Budgethilfe wurde 2009 eingestellt.

Aufgrund der - ex post betrachtet - nicht angemessen eingeschätzten Rahmenbedingungen für Budgethilfe und der in dem Zusammenhang klaren Überlastung der vereinbarten Politikmatrix wird die Relevanz des PRSC-Programms mit nicht zufriedenstellend bewertet.

#### **Teilnote: 4 (nicht zufriedenstellend), PRSC I und PRSC II**

##### Effektivität

Die Programmziele des PRSC-Programms umfassten vier (PRSC I) und später fünf (PRSC II) Reformbereiche (Komponenten): (1) Verbessertes staatliches Finanzwesen, (2) ein verbesserter Zugang der Armen zu sozialen Dienstleistungen, (3) ein breitenwirksames Wachstum, (4) verbesserte wachstumsrelevante Infrastruktur (nur PRSC II) und (5) Steigerung armutsrelevanter Ausgaben. Diese Komponenten sollten einen Beitrag zur Umsetzung der nicaraguanischen Armutsminderungsstrategie leisten (Oberziel). Die Zielstruktur ist insgesamt plausibel und weist keine logischen Brüche auf: Sie wird dementsprechend auch zur Ex-post-Bewertung herangezogen. Ferner wird die Zielerreichung der deutschen Kofinanzierung von PRSC I und PRSC II auf Basis des PRSC-Gesamtprogramms beurteilt. Eine Herauslösung des deutschen FZ-Beitrags ist methodisch nicht möglich und würde dem Geist der Budgetfinanzierung widersprechen.

Zusammenfassend wurden die Ziele in den 5 Politikbereichen/Komponenten gerade noch zufriedenstellend erreicht. Das Gesamtprogramm erzielte insbesondere bei der Verbesserung von Finanzmanagement und Transparenz gute Ergebnisse. Sie wären ohne das PRSC-Programm nicht erreicht worden. Andere wesentliche Teilziele wie armutsorientiertes Wirtschaftswachstum, Verbesserung staatlicher Dienstleistungen für die arme Bevölkerung und der armutsrelevanten Infrastruktur sowie Steigerung der armutsrelevanten Staatsausgaben schnitten deutlich schwächer ab. Laut Evaluierungsbericht der Weltbank wurde auch das damals erzielte wirtschaftliche Wachstum Nicaraguas durch allgemeine regionale Trends getrieben, nicht aber durch Impulse des PRSC.

Aus Ex-post-Sicht standen die vereinbarten Programmziele (Politikmatrix) im Spannungsfeld zwischen dem hohen Anspruch an Budgethilfe und den politischen und institutionellen Umsetzungsrealitäten Nicaraguas. Dies wurde durch den methodischen Ansatz der Budgethilfe verstärkt, bei der Reformpolitiken und -ziele vereinbart werden – nicht jedoch die dahin führenden Maßnahmen. Letztere sollen vom jeweiligen Land selbst bestimmt und eigenständig umgesetzt werden.

Positive Ergebnisse in einzelnen Bereichen des Reformprogramms stehen deutlich schwächeren Ergebnissen in anderen Reformbereichen gegenüber; die Effektivität des PRSC wird insgesamt mit gerade noch zufriedenstellend bewertet.

### **Teilnote: 3 (zufriedenstellend), PRSC I und PRSC II**

#### Effizienz

Über das (abgebrochene) PRSC-Gesamtprogramm wurden im Zeitraum von 2003-07 insgesamt EUR 81 Mio. investiert (inkl. EUR 10 Mio. FZ). Dies entspricht ca. 8,1 EUR pro Jahr und pro Kopf der als arm klassifizierten Bevölkerung (2,5 Mio. Personen, i.e. 46% der Bevölkerung).

Die Beurteilung der Effizienz von PRSC I und II ist nur annäherungsweise möglich. Einerseits waren PRSC I und II Teil einer insgesamt guten Geberkoordination. Dabei resultierten die PRSC-Trigger für die einzelnen Auszahlungstranchen aus einem zwar gebergetriebenen aber gleichzeitig partizipativen und partnerschaftlichen Dialog zwischen Regierung und Gebern. Mit Amtsantritt der neuen Regierung in 2007 hat sich dies markant verändert; der Politikdialog fand nur noch rudimentär statt. Auch wurde mit insgesamt 12% nur ein geringer Anteil aller Geberbeiträge über Allgemeine Budgethilfe abgewickelt, so dass weitergehende Senkungen der Transaktionskosten für Entwicklungszusammenarbeit durch Budgetfinanzierungen in Nicaragua nicht erwartet werden konnten. Auch war die Auszahlungskontinuität - wegen nicht-erfüllter Konditionalitäten - nicht durchgängig gegeben.

Die Produktionseffizienz (d.h. Kosten-/ Zielerreichungsrelation) des PRSC-Programms lässt sich nur ansatzweise ermitteln. Positive Wirkungen gab es bei der Transparenz staatlichen Handelns und dem Finanzmanagement. Demgegenüber können Wirkungen beim Wirtschaftswachstum und bei den Dienstleistungen für die arme Bevölkerung kaum auf die PRSCs zurückgeführt werden. Ob die alternative Mittelverwendung über Programmfinanzierung, die rd. 88% der externen Hilfe ausmachte, effizienter gewesen wäre, bleibt allerdings fraglich.

Auch die Beurteilung der Allokationseffizienz und die Einschätzung der Transaktionskosten stoßen an klare Grenzen. In der guten Harmonisierung der Gebermittel erkennt eine Evaluierung der Budgethilfe, die im Auftrag der niederländischen Regierung durchgeführt wurde, eine (temporäre) Netto-Senkung der Transaktionskosten im Vergleich zur Programmfinanzierung. Allerdings ist ein solcher Vergleich – ebenso wie für die Allokationseffizienz - nur dann

zulässig, wenn man von gleicher Zielerreichung durch Budget- oder Programmfinanzierung ausgehen könnte. Negativ zu Buche schlägt hier der Abbruch des Reformprogramms. Zusammenfassend wird trotz der guten Geberharmonisierung bei gleichzeitigem allgemeinen Entwicklungsstillstand in Nicaragua die Effizienz des PRSC mit nicht mehr zufriedenstellend bewertet.

#### **Teilnote: 4 (nicht zufriedenstellend), PRSC I und PRSC II**

##### Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Insgesamt hat sich die Armutssituation in Nicaragua kaum verbessert. Die Armutskennzahlen 2005 hatten sich gegenüber 2001 sogar verschlechtert. Die jüngste Verbesserung der Armutssituation ist eher auf günstige Ölimporte aus dem „befreundeten“ Venezuela zurückzuführen als auf Wirkungen des PRSC bzw. der allgemeinen Budgethilfe (IEG 2010). Das Ergebnis liegt damit sowohl für PRSC I als auch für PRSC II unter den Erwartungen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass das PRSC-Programm einen merklichen Einfluss auf die breite Armutsminderung hatte.

Einzelne Indikatoren für soziale Dienstleistungen haben sich zwar verbessert, insgesamt aber nicht zu einer grundlegenden Verbesserung der Lebenssituation armer Menschen geführt. Zu dieser Einschätzung kommt auch die niederländische Evaluierungseinheit, die sich mit der Budgethilfe 2005 bis 2008 auseinandersetzte und feststellte, dass sich die Budgethilfe auf die Verbesserung der Regierungsführung konzentrierte und nicht auf eine breite Armutsminderung (IOB, 2010).

Ferner war der Wille der Regierung Bolaños, in tiefgreifende Armutsminderung zu investieren, überschätzt worden. PRSC I und PRSC II basierten auf der nicaraguanischen Armutsminderungsstrategie, aber die *Ownership* der Regierung Bolaños für diese eher gebergetriebene Strategie war eingeschränkt. Auch die Regierung Ortega konnte für die nicht von seiner Administration erarbeitete Strategie kein *Ownership* aufbauen und vernachlässigte zusehends die *Fundamental Principles* (in einem Rahmenabkommen vereinbarte Grundprinzipien wie z.B. die Verpflichtung zu demokratischen Grundsätzen, Good Governance, etc). Das *Alignment* der Geber hinter dieser Strategie war eher formaler Natur. Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des PRSC-Programms war bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht zufriedenstellend.

#### **Teilnote: 4 (nicht zufriedenstellend), PRSC I und PRSC II**

##### Nachhaltigkeit

Aufgrund der eher geringen *Ownership* für die Reformkomponenten des PRSC der amtierenden Regierung Ortega kann nicht von umfassender Nachhaltigkeit der erreichten (geringen) Wirkungen ausgegangen werden. Inwieweit das *single treasury account*, eines der wenigen wichtigen Ergebnisse von PRSC I und PRSC II, nach Einstellung der Budgethilfe fortgeführt

wird, ist unbekannt. Einige Finanzplanungsinstrumente wurden durch die Regierung Ortega - trotz der Abkehr von den *Fundamental Principles* - in pragmatischer Weise fortgeführt. Zusammenfassend wird die Nachhaltigkeit des Gesamtprogramms jedoch mit nicht ausreichend bewertet.

**Teilnote: 4 (nicht ausreichend), PRSC I und PRSC II**

## 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.