

# Ex-post-Evaluierung – Sambia

>>>

**Sektor:** Allgemeine Budgethilfe (CRS-Code 51010)  
**Vorhaben:** Gemeinschaftliche Unterstützung der sambischen Armutsminderungsstrategie (PRBS) II (200866780\*) / PRBS III (201165828\*\*) sowie die Finanzierung einer Begleitmaßnahme (BMZ Projektnummer 201170091)  
**Träger des Vorhabens:** Ministerium der Finanzen, Sambia



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Alle Angaben in Mio. EUR	PRBS II (Plan)	PRBS II (Ist)	PRBS III (Plan)	PRBS III (Ist)	BM (Plan)	BM (Ist)
Investitionskosten (gesamt)***	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
Eigenbeitrag***	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-	-/-
Finanzierung	30,00	27,50	21,00	18,50	7,00	7,00
davon BMZ-Mittel	30,00	27,50	21,00	18,50	7,00	7,00

\*) Vorhaben in der Stichprobe 2015    \*\*) Vorhaben in der Stichprobe 2018  
 \*\*\*) bei Budgethilfe nicht zutreffend

**Kurzbeschreibung:** Die Gemeinschaftlichen Programme zur Unterstützung der sambischen Armutsminderungsstrategie zielten auf die Förderung der sambischen Regierung bei der Armutsbekämpfung durch Umsetzung der Nationalen Entwicklungspläne und erfolgte als Kofinanzierung des Poverty Reduction Budget Support (PRBS). Zu den Gebern gehörten neben Deutschland die Weltbank, die EU, die Afrikanische Entwicklungsbank, die Niederlande, Norwegen, Großbritannien und Finnland. Über eine FZ-Begleitmaßnahme unterstützte die FZ zudem

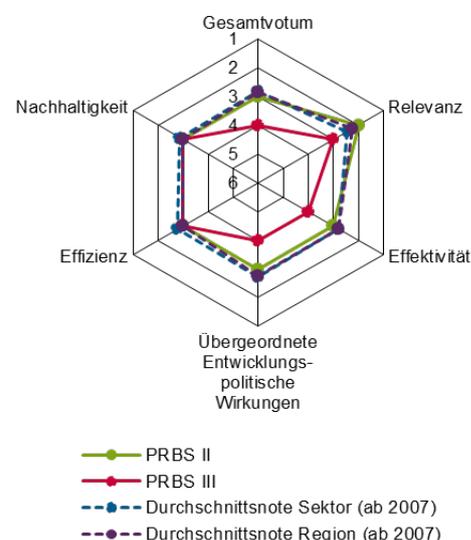
**Zielsystem:** Oberziel (Impact) der EZ-Programme zur gemeinschaftlichen Unterstützung der sambischen Armutsminderungsstrategie war es, die sambische Regierung bei der Umsetzung des Fünften, respektive des Sechsten Nationalen Entwicklungsplans bzw. des revidierten Sechsten Nationalen Entwicklungsplans (FNDP, SNDP, R-SNDP) gemessen am nationalen Monitoring der Umsetzung zu unterstützen. Auf der Outcome-Ebene sollten die EZ-Programme einen wichtigen Beitrag zur effizienten und effektiven armutsorientierten, nachhaltigen Umsetzung der nationalen Entwicklungspläne sowie korrespondierender Reformprogramme leisten und helfen, die Rahmenbedingungen in Sambia zu verbessern und institutionelle Strukturen unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Finanzwesens zu stärken.

**Zielgruppe:** Die Zielgruppe des PRBS II und PRBS III war die gesamte Bevölkerung Sambias, insbesondere arme Bevölkerungsgruppen.

## Gesamtvotum: PRBS II: Note 3 / PRBS III: Note 4

**Begründung:** Seit Beginn der allgemeinen Budgethilfe ist der Zielerreichungsgrad in nahezu jedem Jahr gesunken. Am Ende wurde nur noch ein Zielerreichungsgrad von 30,8 % erreicht. Auch wenn die sambische Regierung den Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung leicht verbessert hat, konnte kein Einfluss auf den Anteil der Armen gemessen an der nationalen Armuts-grenze und die Verteilungsgerechtigkeit festgestellt werden. Die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, die auch dazu beitrug, dass Sambia sich zu einem Middle Income Country entwickelte, wurde im Wesentlichen durch andere Faktoren, wie dem Kupferpreis und dem Zugang zum Kapitalmarkt bestimmt.

**Bemerkenswert:** Wie Evaluierungen früherer Budgethilfe in Sambia aufzeigten, lief die Kooperation dort gut, wo die sambische Regierung „echte Ownership“ gezeigt hat. Governance-Reformen lassen sich nicht durch Budgethilfe "erkaufen".



# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 3 (PRBS II), Note 4 (PRBS III)

### Teilnoten:

Relevanz	2	3
Effektivität	3	4
Effizienz	3	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	4
Nachhaltigkeit	3	3

### Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die vorliegende Evaluierung umfasst zwei Phasen der allgemeinen Budgethilfe in Sambia (PRBS II und PRBS III, BMZ Projektnummern 2008 66 780 / 2011 65 828) in Höhe von insgesamt 46 Mio. EUR sowie die Finanzierung einer Begleitmaßnahme (BMZ Projektnummer 2011 70 091) in Höhe von 7 Mio. EUR.

Im PRBS II wurden insgesamt 27,5 Mio. EUR in vier Tranchen ausgezahlt. Im PRBS III wurden 18,5 Mio. EUR auf drei Tranchen verteilt und degressiv gestückelt. Die Gesamtlaufzeit der betrachteten Budgethilfeprogramme erstreckte sich von November 2009 bis Februar 2015. Für die Betrachtung der Begleitmaßnahme, der Nachhaltigkeit und der Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen werden auch Entwicklungen bis heute in die Bewertung mit einbezogen.

### Relevanz

Die Bewertung der Relevanz eines Budgethilfeporhabens stellt eine besondere Herausforderung dar, da es sich um eine Modalität mit hoher politischer Relevanz und äußerst komplexer Wirkungskette handelt. Die Budgethilfe ist ein Instrument um Reformbestrebungen des Partners gemeinsam mit anderen Gebern zu unterstützen. Dazu werden die finanziellen Mittel der Geber gebündelt und in den Staatshaushalt eingestellt. Auszahlungen und Zielsystem orientieren sich an der Umsetzung von Reformzielen der Partnerregierung, die in einem Politikdialog ausgehandelt und in einer gemeinsamen Matrix festgehalten werden und deren Umsetzung jährlich überprüft wird. So wird ein hoher Grad an Ownership und Alignment erreicht. Die vereinbarten Ziele beinhalten sowohl sektorale Ziele, die der Armutsbekämpfung dienen (Armutsbekämpfungsziel), als auch Reformziele mit Blick auf die Regierungsführung (Governance-Ziel). In der Regel bauen die Ziele auf offiziellen Partnerstrategien zur Entwicklung und Armutsbekämpfung auf.

Formal gesehen war Sambia ein geeigneter Kandidat für das Instrument der allgemeinen Budgethilfe. Sambia erfüllte die Einstiegsriterien des BMZ Budgethilfekzeptes und die Anforderungen gemäß der Analyse der treuhänderischen Risiken durch die KfW. Es gab eine große Gebergruppe, die sich an der allgemeinen Budgethilfe beteiligte. Dazu gehörten neben Deutschland die Weltbank, die EU, die Afrikanische Entwicklungsbank, die Niederlande, Norwegen, Großbritannien und Finnland. Die Budgethilfegeber unterzeichneten im Jahr 2005 ein *Memorandum of Understanding* (MoU) mit der sambischen Regierung, was als ein Zeichen der Ownership des Regierung Sambias gewertet werden kann. Das Ziel der PRBS II und PRBS III Programme war die Unterstützung des Fünften Nationalen Entwicklungsplanes (FNDP, 2006-2010) und des Sechsten Nationalen Entwicklungsplanes (SNDP, 2011-2015) bzw. des revidierten SNDP (R-SNDP). Insofern waren die zu evaluierenden Vorhaben formell an einer Partnerstrategie ausgerichtet. Die Zielgruppen im FNDP und im SNDP war die gesamte Bevölkerung Sambias, insbesondere arme Bevölkerungsgruppen. Insbesondere der R-SNDP (2013-16) fokussierte zudem auf die ländliche Bevölkerung mit ihrem hohen Armutsanteil, die durch Infrastrukturinvestitionen und Beschäftigungsprogramme für ein inklusiveres Wachstum sowie durch Sozialprogramme unterstützt werden sollten. Diese Zielsetzungen waren durchaus kongruent mit den entwicklungspolitischen Prioritäten der Geber. Es fand eine enge Zusammenarbeit mit der TZ statt, die über bilaterale Projekte die Governance zu stärken beabsichtigte. In der Berichterstattung zu den Budgethilfeprogrammen, aber auch in den

PRBS Reviews und Berichten der Gebergruppe nahmen Governance und makroökonomische Themen eine dominante Rolle ein. Das Governance-Ziel schien vorrangig gegenüber dem Armutsbekämpfungsziel gewesen zu sein.

Betrachtet man den Anteil der allgemeinen Budgethilfe am Gesamthaushalt, so hat dieser beständig abgenommen. Haben die Budgethilfefzahlungen 2009 noch ca. 7,8 % des Jahreshaushalts ausgemacht, so waren es 2014 nur noch 0,5 %. Der sinkende Anteil der Budgethilfe am Gesamthaushalt ist nicht a priori negativ zu bewerten, da es auch ein Zeichen der Emanzipation und der wirtschaftlichen Entwicklung des Empfängerlandes sein kann. Im Falle von Sambia war dies zwar einerseits zu beobachten, zugleich war die Verringerung des Anteils auch auf niedrigere Auszahlungen der Geber zurückzuführen, die ihre Ursache u.a. in der geringen Zielerreichung hatten (siehe Effektivität).

Die Relevanz der Budgethilfe ist im Verlauf der Jahre der Budgethilfe tendenziell schlechter zu bewerten, insbesondere da der Politikdialog immer weniger zu einer gemeinsamen Interpretation der Ergebnisse und zur Verständigung über gemeinsame Ziele führte. Man muss konstatieren, dass spätestens 2013 die Budgethilfe irrelevant geworden ist und konsequenterweise zum Abschluss des Jahres 2014 eingestellt, bzw. umprogrammiert wurde.

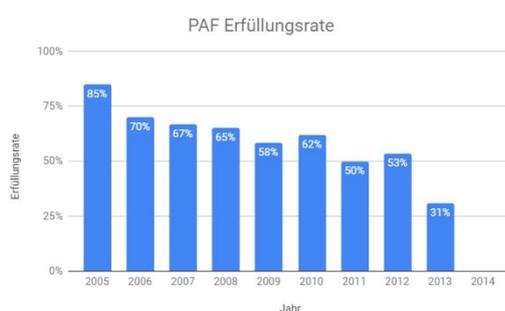
### Relevanz Teilnote: PRBS II: 2 / PRBS III: 3

#### Effektivität

Auf der Outcome-Ebene sollte die Budgethilfe einen wichtigen Beitrag zur effizienten und effektiven armutsorientierten, nachhaltigen Umsetzung der nationalen Entwicklungspläne sowie korrespondierender Reformprogramme leisten und helfen, die Rahmenbedingungen in Sambia zu verbessern und institutionelle Strukturen unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Finanzwesens zu stärken.

Die Effektivität der Budgethilfe (und somit auch des deutschen Beitrags im Rahmen des PRBS II, PRBS III sowie der Begleitmaßnahme) wird am Zielerreichungsgrad der PAF-Indikatoren gemessen. Eine lineare Zuordnung des deutschen Beitrags sowie der Budgethilfe-Mittel zur PAF-Zielerreichung ist nicht möglich, da dem Konzept der Budgethilfe die Annahme zugrunde liegt, dass die Budgethilfe-Geber lediglich einen koordinierten Finanzierungsbeitrag zu den von der Partnerregierung getragenen Entwicklungszielen leisten. Die PAF-Indikatoren repräsentieren den zwischen Gebern und der Regierung Sambias vereinbarten Rahmen zur Fortschrittsmessung.

Nachdem zu Beginn der allgemeinen Budgethilfe die PAF-Matrix mit einer Vielzahl von Indikatoren überladen wurde, was den Politikdialog und die Geberharmonisierung erschwerte, wurde die Matrix 2011 auf 14 Indikatoren konsolidiert. Die Matrix spiegelte insgesamt die durchaus gleichgewichtige Bedeutung von Governance-Reformen und der Erreichung von (sektoralen) Armutsbekämpfungszielen. Die 14 PAF Indikatoren verteilten sich auf sechs Governance-Indikatoren (Makroökonomie, Öffentliche Finanzen, Verwaltungsreform) und jeweils vier Indikatoren für ökonomische Sektoren (Infrastruktur, Landwirtschaft, Energie etc.) und vier Indikatoren für soziale Sektoren (Bildung, Gesundheit, HIV/AIDS, Soziale Sicherung und Umwelt).

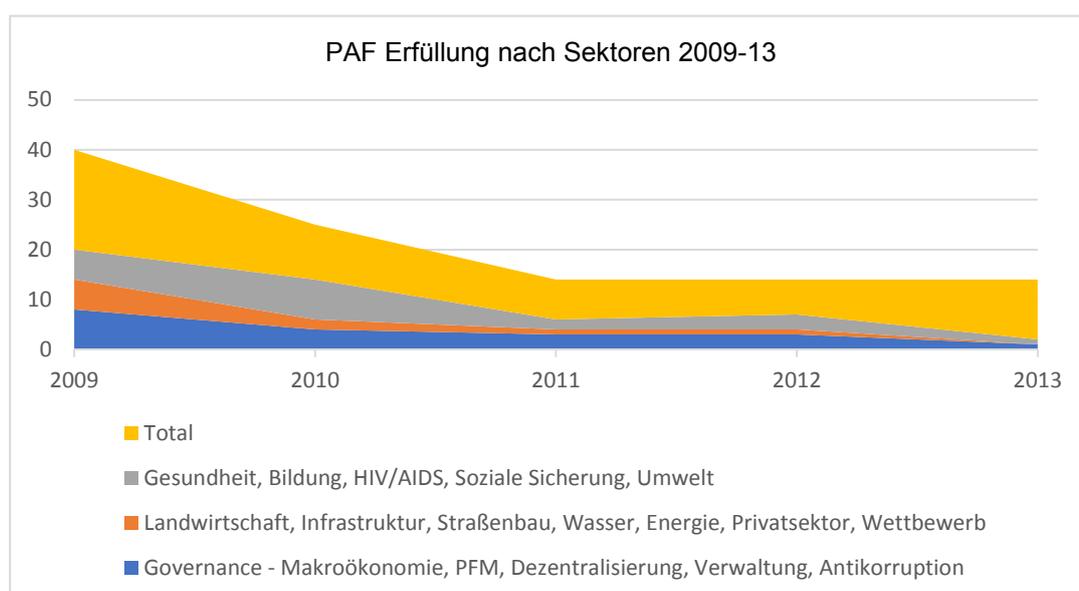


Die Zielerreichung der PAF-Indikatoren hat stetig abgenommen. Seit Beginn der allgemeinen Budgethilfe ist der Zielerreichungsgrad in nahezu jedem Jahr gesunken (siehe Abbildung 1). Während in der Vorgängerperiode des PRBS I noch ein relativ konstantes, wenn auch abnehmendes Zielerreichungsniveau festzustellen war (von 85 % 2005 auf 65,3 % 2008), so ist der Zielerreichungsgrad insbesondere in den letzten drei Jahren des Budgethilfe-Programms auf 50 %, respektive 30,8 % in 2013 zurückgegangen. Im Jahr 2013 wurden von 14 PAF

Indikatoren lediglich zwei erfüllt (in den Bereichen „Eigeneinnahmen“ und „Gesundheit“) und vier teilweise erfüllt. Das *Review* für 2014 wurde nicht mehr abgeschlossen und die allgemeine Budgethilfe beendet. Insbesondere für das PRBS III ist das ein verheerendes Ergebnis.

Frühere Evaluierungen der allgemeinen Budgethilfe in Sambia haben zum Ergebnis gehabt, dass die Kooperation insbesondere dort gut lief, wo die Sambische Regierung „echte Ownership“ zeigte. Dies verdeutlicht dass Ownership und Geberinteresse nicht immer kongruent sind, auch wenn gemeinsame Vereinbarungen getroffen wurden, und dass Ziele und Prioritäten immer wieder neu verhandelt werden müssen.

Die Erfüllungsquote der PAF-Indikatoren unterschied sich wenig zwischen den nach Sektoren geclusterten Indikatorgruppen - Governance, Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Einzelne Indikatoren lassen sich aber hervorheben. Die Ziele für Gesundheit und Wasserversorgung sowie für Eigeneinnahmen wurden zumeist erreicht. Ein besonders schwacher Zielerreichungsgrad war für die Sektoren Landwirtschaft, Straßenbau und Reformen des öffentlichen Finanzwesens zu verzeichnen.



Die für die Armutsreduzierung wichtigen Sektoren Bildung und Gesundheit waren in der PAF Matrix nur jeweils mit einem Indikator vertreten. Dank der von den Budgethilfeprogrammen positiv beeinflussten Mehrausgaben in den sozialen Sektoren konnten durchaus zählbare Fortschritte in den sozialen Sektoren erreicht werden. Zum Beispiel konnte die Quote der Mädchen, die die 9. Klasse abgeschlossen haben erhöht werden. Gemessen an den Zielen des R-SNDP, waren die Ergebnisse dennoch enttäuschend. Dies lag vor allem an unrealistischen Indikatoren für die R-SNDP Umsetzung.

Auch wenn die sozialen Sektoren weitgehend "geschützt" wurden, so wurde der fiskalische Spielraum trotz Mehreinnahmen insbesondere durch hohe Ausgaben für staatlich subventionierte Maiskäufe, Treibstoffsubventionen, öffentliche Gehälter und einen überbordenden Schuldendienst aufgrund von am Kapitalmarkt ausgegebener Bonds zunehmend eingengt.

Die Verbesserung des öffentlichen Finanzsystems war explizites Ziel der allgemeinen Budgethilfe und Grundvoraussetzung für die allgemeine Budgethilfe (entsprechend den Einstiegsriterien für die deutsche EZ des BMZ und der Beurteilung der treuhänderischen Risiken durch die KfW). Die deutsche EZ unterstützte dieses Ziel sowohl im Rahmen des Politikdialogs und über PAF-Indikatoren als auch über eine Begleitmaßnahme und über bilaterale TZ-Module.

Basierend auf der Auswertung von vier *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) Assessments, dem zentralen Diagnosetool für das öffentliche Finanzwesen, aus den Jahren 2005, 2008, 2012 und 2017 für die Haushaltsjahre von 2002 bis 2015 lässt sich insgesamt eine moderate Verbesserung des öffentlichen Finanzsystems in Sambia feststellen.<sup>1</sup> Positiv herausstellen kann man, dass der Anteil positiver Bewertungen (Bewertung A-B) von 2015 von sechs Indikatoren auf 14 Indikatoren im Jahr 2014 im Jahr 2017 gestiegen ist (die Gesamtzahl der Indikatoren beträgt 28). Die Entwicklung verlief

<sup>1</sup> Die detaillierten Ergebnisse des PEFA Assessments von 2008 sind nicht veröffentlicht, lediglich die Bewertungen. Das PEFA Assessment 2017 beruht zum Teil auf einem reformierten Rahmenwerk mit zum Teil veränderten Indikatoren, was die Vergleichbarkeit einzelner Indikatoren erschwert.

allerdings nicht gradlinig, sondern war intensiven Schwankungen unterworfen. Nach einer allgemeinen Verbesserung vieler Indikatoren im Assessment 2008 war 2012 die Entwicklung wieder rückläufig mit einhergehender Verschlechterung einer Vielzahl von Indikatoren, gefolgt von einer Erholung 2017 auf das Niveau von 2008.

So lassen sich auch keine klaren Trends ableiten, die auf verbesserte Ergebnisse in der öffentlichen Haushaltsführung schließen lassen. Insbesondere bei einem zentralen Ergebnisindikator der PEFA-Assessments – der Abweichung der tatsächlichen Ausgaben von den Titeln im Haushaltsgesetz – hat sich Sambia im Berichtszeitraum weder verbessert, noch insgesamt ein akzeptables Ergebnis abgeliefert. Zwischen 2007-2013 schwankten die Abweichungen zwischen 14 und 23 %. Das bedeutet *de facto*, dass ein wesentlicher Teil der tatsächlichen Mittelallokation letztlich intransparent erfolgte und nicht vom Parlament im Haushaltsgesetz legitimiert war. So lässt sich auch erklären, dass zum Ende der Budgethilfe und in der Periode danach große Zahlungsrückstände aufliefen, ein massives Fiskaldefizit aufgebaut und Ausgabenentscheidungen ohne parlamentarische Kontrolle getätigt wurden (siehe Kapitel zu Übergeordneten Wirkungen).

Die Entwicklung der Eigeneinnahmen ist als moderat positiv zu bezeichnen. Die Steuerquote ist von 15,8 % 2009 auf 18,9 % 2014 angestiegen. Im selben Zeitraum ist die Wirtschaftskraft des Landes (BIP) aber auch um 78% von 15,4 Mrd. USD auf 27,2 Mrd. USD gewachsen. Die nominalen Steuereinnahmen sind insgesamt also stark gestiegen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Effizienz der Steuerverwaltung angestiegen ist. Die Abweichung der budgetierten Einnahmen zu den tatsächlich erzielten Einnahmen hielt sich in einem gesunden Rahmen. Eine Schwierigkeit war die sich fortsetzende Abhängigkeit von Einkommens- und Ertragssteuern (>50 %), die sich überwiegend aus dem Bergbau-sektor und der Besteuerung großer Unternehmen speisen. Gleichzeitig war die Steuerquote im internationalen Vergleich noch sehr niedrig (2015: OECD 34,3 %, Lateinamerika: 22,8 %) und auch im kontinentalen Vergleich – einer jüngsten OECD-Studie über 16 afrikanische Länder zufolge<sup>2</sup> – leicht unterdurchschnittlich (2015: 19,1 %).

Auch wenn die sozialen Sektoren weitgehend „geschützt“ wurden, so wurde der fiskalische Spielraum für diese Sektoren trotz Mehreinnahmen insbesondere durch hohe Ausgaben für staatlich subventionierte Maiskäufe, Treibstoffsubventionen, Gehälter im öffentlichen Dienst und einen ansteigenden Schuldendienst zunehmend eingeengt.

Nach dem Exit aus der Budgethilfe wurde der Fokus auf die technische Unterstützung des öffentlichen Finanzwesens beibehalten. Im Juli 2014 wurde ein neues Reformprogramm aufgelegt – das Public Financial Management Reform Programme (PFMRP). Das Programm wurde gemeinschaftlich finanziert durch Deutschland (als FZ-Begleitmaßnahme des PRBS), das Vereinigte Königreich und Finnland. Die gemeinschaftliche Finanzierung wurde über einen durch die Weltbank administrierten Treuhandfonds (MDTF) umgesetzt. Die betrachtete Phase der Begleitmaßnahme wird zum Dezember 2018 abgeschlossen. Im September 2018 fand ein Review des Projektfortschritts durch die Weltbank statt. Von den acht Programmzielen wird der Fortschritt von sieben als mindestens „zufriedenstellend“ bewertet. Insgesamt wurde der Projektfortschritt als „zufriedenstellend“ beschrieben.<sup>3</sup>

Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Budgethilfe in Sambia hat letztlich die eigenen hoch gesteckten Ziele - gemessen an den PAF-Indikatoren - nicht erfüllt. Spätestens 2013 war keiner der Beteiligten mehr daran interessiert, die Modalität aufrecht zu erhalten. Ob mit anderen Modalitäten bessere Erfolge erzielt worden wären, ist allerdings unklar.

**Effektivität Teilnote: PRBS II: 3 / PRBS III: 4**

## Effizienz

Die Bewertung der Effizienz beruht auf der Analyse der Qualität der Geberharmonisierung, der Vorhersagbarkeit der Entwicklungsgelder, der Ausrichtung an der Partnerstrategie und der damit einhergehenden Frage, ob Transaktionskosten reduziert worden sind.

<sup>2</sup> OECD: Revenue Statistics in Africa, 2017.

<sup>3</sup> Weltbank: Public Financial Management Reform Programme Phase I - Implementation Status and Results Report, April 2018.

Die „Produktionseffizienz“, d.h. die effiziente und verlässliche Bereitstellung von Geber-Mitteln und ein effizienter Politikdialog ist als weniger positiv zu bewerten, da die Geber zunehmend uneinig oder unabgestimmt auftraten.

Die Vorhersagbarkeit der Entwicklungsgelder, insbesondere der Budgethilfefzahlungen, war durchwachsen. Der PEFA Indikator D-1, der die Vorhersagbarkeit der Gebermittel misst, wurde regelmäßig mit D+ bewertet, der zweitschlechtesten Note. Die Abweichungen bezogen sich insbesondere auf die Terminierung der Auszahlungen. Zum Teil lag dies daran, dass die sambische Regierung Review-Unterlagen zu spät zur Verfügung gestellt hat oder dass Geber in der Bewertung der Zielerreichung nicht zu einer einheitlichen Linie gefunden haben. Die Geberharmonisierung erschien zunächst positiv zu verlaufen. Hochrangige Gremien unter Leitung des Finanzministeriums (Minister- oder Staatssekretärs-ebene) wurden einberufen. Auch relevante Vertreter von anderen Regierungseinheiten waren vertreten. Themen wie Subventionspolitik, das öffentliche Finanzwesen und auch makroökonomische Angelegenheiten wurden diskutiert. Im Zeitverlauf divergierten die Geber aber stärker in ihren Maßnahmen zur Bewertung des Regierungshandelns. Zuletzt wurden Bewertungen vornehmlich auf Basis eigener Analysen und Überlegungen angefertigt. Positiv herauszuheben ist die Reduzierung der PAF-Indikatoren infolge der Kritik der Budgethilfeevaluation.

Als weitere Schwierigkeit stellte sich dar, dass der nationale Entwicklungsplan nur bedingt als gemeinsamer Zielrahmen fungierte. Inwieweit Entwicklungspläne tatsächlich die Prioritäten der Regierungen widerspiegeln, ist eine heikle Diskussion. Die oft gemessene Diskrepanz zwischen Planansätzen und tatsächlich verausgabten Haushaltsmitteln ist ein Indikator dafür, dass Entwicklungspläne nicht zwingend handlungsleitend für Regierungen sind. Dieses Muster ist auch im Falle Sambias zu beobachten. Da es im Evaluierungszeitraum zudem eine Vielzahl von Regierungswechseln mit unterschiedlichen Regierungsparteien gegeben hat, stellt sich zudem die Frage, inwieweit sich diese an die Entwicklungspläne gebunden fühlten. Im Juni 2014 wurde zum Beispiel der R-SNDP durch die amtierende sambische Regierung offiziell an das Parteiprogramm der *Patriotic Front* angepasst und damit den politischen Prioritäten der neuen Regierung Rechnung getragen. Bis 2014 waren auch die verwaltungstechnischen Voraussetzungen nicht gegeben, die die Planansätze strukturiert mit dem jährlichen Haushaltsprozess verknüpft hätten.

Die Allokationseffizienz, d.h. das Verhältnis von erzielten übergeordneten Wirkungen (Impact) zu den bereitgestellten Inputs (insbesondere Finanzierung und Beratung), kann als akzeptabel betrachtet werden. Die Allokation öffentlicher Ausgaben entsprechend dem nationalen Entwicklungsplan, bzw. in armutsreduzierende Sektoren, ist als relativ stabil zu bezeichnen. Die Zuweisungen an den Bildungs-, Gesundheits- und Landwirtschaftssektor war weitgehend ausgenommen von den unterjährigen Reallokationen im Haushaltsprozess. Inwieweit dies als Erfolg des Politikdialogs gewertet werden kann, bleibt jedoch unklar. Im Zeitverlauf kann der Aufwuchs der Mittel nicht durch Geberzuwendungen erklärt werden, sondern schien im Eigeninteresse der sambischen Regierung und Wachstumsfinanziert gewesen zu sein.

### Effizienz Teilnote: 3 (beide Phasen)

#### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Zur Bewertung dieser Dimension wurden die wirtschaftliche Entwicklung, die sozioökonomische Entwicklung, insbesondere die Armutsreduzierung, sowie die Entwicklung von *Governance* Indikatoren im Zeitverlauf betrachtet und qualitativ eingeordnet.

Das jährliche Wirtschaftswachstum Sambias lag in den Jahren der allgemeinen Budgethilfeprogramme von 2005-2014 konstant über sechs Prozent, was als Erfolg zu bewerten ist. Im Jahr 2015 nach dem Exit aus der Budgethilfe erfolgte ein Abschwung mit einer Verlangsamung des Wachstums auf 3,6 % des BIP. Der wirtschaftliche Aufschwung in der Dekade von 2005-2014 ist neben der Geberfinanzierung eng verknüpft mit dem Rohstoff-„Super-Zyklus“, in dem die Kupferpreise zeitweilig um das Fünffache gestiegen waren. Die Verlangsamung des Wachstums war auch ein Resultat der Preiswende auf dem Kupfermarkt seit 2011. Bis 2016/17 hat sich der Kupferpreis an der Londoner Metallbörse (LME) schrittweise mehr als halbiert. Zusätzlicher Druck auf die Wirtschaft entstand durch die Abwertung des Kwacha, die Reduzierung von Gebermitteln und die expansive Verschuldungspolitik der sambischen Regierung.

Sambia erreichte im Jahr 2005 den *Completion Point* im Rahmen der HIPC Initiative und qualifizierte sich somit für den Schuldenerlass. Dies war zugleich der Startschuss für die Budgethilfe. Nach einer Periode relativ stabiler Haushaltspolitik von 2007-2011 mit einem Defizit von im Schnitt 1,6 % des BIP, hat die Regierung von Sambia ab 2012 eine aggressive expansive Fiskalpolitik betrieben. Von 2010-2015 hat Sambia seine Staatsausgaben kontinuierlich aufgestockt und in diesem kurzen Zeitraum nominal mehr als verdreifacht. Die Eigeneinnahmen sind im selben Zeitraum zwar angestiegen, jedoch bei weitem nicht so stark wie die Ausgaben. Zugleich sind die ODA-Mittel gesunken und mit Verfall des Kupferpreises die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor. Zugleich schien die Expansion der Ausgaben nicht nur strategischen Zielen wie der Steigerung von Infrastrukturinvestitionen geschuldet, als vielmehr Resultat politisch motivierter Verbindlichkeiten durch Subventionen und Gehälter des öffentlichen Dienstes. Der Regierung ist es in dieser Zeit nicht gelungen, eine fiskalische Antwort auf diese internen und externen Schocks zu finden. Insbesondere nach 2012 ist das Haushaltsdefizit stark angestiegen – von 3 % im Jahr 2010 auf 8,1 % im Jahr 2015. Das Haushaltsdefizit wurde in erster Linie durch externe Verschuldung finanziert. Nachdem die Weltbank Sambia 2011 als Land mit mittlerem Einkommen (*Middle Income Country*) klassifiziert hatte, refinanzierte sich Sambia im Jahr 2012 erstmals am Kapitalmarkt durch die Ausgabe von Eurobonds in Höhe von 750 Mio. USD. In 2014 wurde ein weiterer Eurobonds in Höhe von 1,0 Mrd. USD und 2015 ein weiterer in Höhe von 1,25 Mrd. USD ausgegeben. Im Ergebnis hat sich der Schuldenstand binnen drei Jahren von 2012 bis 2015 auf 52,9 % des BIP mehr als verdoppelt.

Hinsichtlich des Human Development Index HDI ist zwischen 2005 und 2015 ein positiver Trend erkennbar für Sambia. Der Wert hat sich in dieser Periode von 0,48 auf 0,58 verbessert. Damit hat sich Sambia aber im Wesentlichen im selben Tempo entlang der positiven Trendkurve seit Anfang der 90er weiterentwickelt. Erkennbar ist allerdings eine Abschwächung des positiven Trends in der Entwicklung seit 2012. Der Anteil der absolut Armen gemessen an der nationalen Armutsgrenze ist im Zeitraum von 2010-2015 nahezu unverändert geblieben. Gemessen an der internationalen Armutsgrenze von 1,9 USD am Tag ist der Wert von 64,4 % auf 57,5 % gesunken. Aufgrund des starken Bevölkerungswachstums ist die Anzahl der Armen in beiden Fällen leicht gestiegen, gemessen an der nationalen Armutsgrenze von 8,9 auf 9,3 Millionen. Die Verbesserungen fanden zudem nur im urbanen Raum statt, während die Armut der Landbevölkerung unverändert blieb. 2015 waren 81 % der Landbevölkerung gemäß der internationalen Armutsgrenze als arm zu bezeichnen, in den Städten lediglich 25 %. Der Gini-Koeffizient, d.h. der Index zur Messung der Verteilungsgerechtigkeit hat sich von 2010-2015 leicht verschlechtert, d.h. dass die Einkommensverteilung insgesamt ungerechter geworden ist. Die obersten 10 % konnten im Jahr 2010 45,2 % der Einkommen auf sich vereinigen, im Jahr 2015 waren es 44,4 %.

Sambia zeichnete sich im Evaluierungszeitraum durch eine im afrikanischen Vergleich beachtliche politische Stabilität aus. Trotz zweier im Amt verstorbener Präsidenten (Levy Mwanawasa 2008 und Michael Sata 2014) und der Ablösung der für 20 Jahre regierenden Partei „Bewegung für eine Mehrparteiendemokratie“ (MMD) durch die Patriotische Front im Jahr 2011, verliefen die Regierungsübergaben friedlich und der demokratische Prozess war weitgehend offen. Der Government Effectiveness Index der Weltbank zeigte anfänglich eine sehr positive Entwicklung ab 2009 bis zur Erreichung des Spitzenwertes von 38 im Jahr 2012 und flachte danach kontinuierlich bis 2016 ab. Auch die einschlägigen Korruptionsindizes für Sambia haben sich in der Periode von 2005-2015 erkennbar verbessert. Im von Transparency International herausgegebenen Corruption Perception Index belegte Sambia 2016 mit einer Punktzahl von 38 aus 100 möglichen Punkten Rang 87 von 175 Ländern. Sambia lag damit zwar weit über dem Durchschnittswert für Sub-Sahara Afrika, wird aber gemeinhin weiter als „korrupt“ eingestuft. Insgesamt ist die Effektivität des staatlichen Handelns weiterhin durch einen deutlichen Mangel an Kapazitäten in nahezu sämtlichen Bereichen beeinträchtigt.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich in der Dekade der allgemeinen Budgethilfe zwar der Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung leicht verbessert hat, dies jedoch keinen Einfluss auf den Anteil der Armen gemessen an der nationalen Armutsgrenze und die Verteilungsgerechtigkeit gehabt hat. Aufgrund der in den letzten Jahren feststellbaren Abschwächung des positiven Trends der Entwicklung des Landes wird PRBS III schlechter bewertet als PRBS II.

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: PRBS II: 3 / PRBS III: 4**

## Nachhaltigkeit

Sambia hat im Verlauf der Budgethilfe eine Periode des starken Wachstums durchlaufen und hat sich zum *Middle Income Country* fortentwickelt. Mit der daraus entstandenen Möglichkeit, sich selbst am Kapitalmarkt zu finanzieren und der schwindenden finanziellen Bedeutung der Budgethilfe am Staatshaushalt ist der Anreiz für die sambische Regierung geschwunden, sich weiterhin für die Modalität der Budgethilfe zu interessieren. Auch aus Sicht der Geber stellt sich auch die Frage, ob die Unterstützung eines *Middle Income Country* nicht anders aufgestellt werden sollte als die klassische Budgethilfe. Festzuhalten bleibt, dass die Budgethilfegeber im Rahmen des Politikdialogs ohnehin nur begrenzt Einfluss auf die Regierung Sambias ausüben konnten. Trotz einer stabilen makroökonomischen Situation bis 2013 ist es der sambischen Regierung nicht gelungen, mittels Reformen - und unterstützend durch den Politikdialog - nachhaltig transparente und leistungsfähige Governance-Strukturen zu schaffen, eine Diversifizierung der Wirtschaft voranzubringen und die Armutsrate signifikant zu reduzieren.

Die makroökonomischen Risiken und Unabwägbarkeiten haben sich nach dem Budgethilfe Exit soweit aufsummiert, dass die Regierung ein Stabilitäts- und Wachstumsprogramm 2017-19 (ESGP), auch „Sambia Plus“ genannt, entwickelt und ins Zentrum des Siebten Nationalen Entwicklungsplans gestellt hat. Die zentralen Eckpunkte des Programms beinhalten die Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des Haushalts und den Abbau des Haushaltsdefizites. Allerdings ist die wirtschaftliche Situation in Sambia gegenwärtig weiter auf dem Abschwung. Eine Schuldenkrise scheint unabwendbar. Die Verschuldung ist je nach Quelle auf 60-75% des BIP angewachsen und die Zinsen auf Staatsbonds sind auf über 16% des Haushalts gestiegen. Hinzu kommt ein riesiger Korruptionsskandal, bei dem ein Millionenbetrag aus dem *Social Cash Transfer* (STC) Programm entwendet wurde, die Geber des Programms haben bereits Mittel eingefroren.

Somit haben sich die Rahmenbedingungen in Sambia verändert. Nachhaltige Errungenschaften der Budgethilfe sind nur wenige festzustellen, zumal die sambische Politik in den vergangenen Jahren weitere Risiken erzeugte, die eine armutsorientierte Entwicklung tangieren. Die Zusammenarbeit mit Sambia wird sich strukturell von der Budgethilfe emanzipieren.

### Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (beide Phasen)

### 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:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.