



JAHRESBERICHT 1998 ZUR WIRKSAMKEIT DER ENTWICKLUNGSHILFE

Robert Buckley

1999

Die Weltbank

Washington, D.C.





VORWORT

Die aktuelle Finanzkrise wirft Fragen bezüglich der Grundsätze der Entwicklungshilfe und der Rolle internationaler Finanzinstitutionen auf. Ein neuer, auf Partnerschaft basierender Rahmen für die Entwicklungshilfe ist am entstehen. Dies bildet den Hintergrund des diesjährigen von der Abteilung für Programmevaluierung (Operations Evaluation Department, OED) der Weltbank herausgegebenen Jahresberichts zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe (*Annual Review of Development Effectiveness*).

Der Bericht untersucht wie in vergangenen Jahren die operativen Leistungen der Weltbank basierend auf den Ergebnissen jüngster Evaluierungen. Die Trends sind zwar höchst ermutigend, doch wenn Länder, die über lange Zeit hinweg außerordentliche Leistungen erzielten, plötzlich so dramatisch stolpern wie im letzten Jahr, muß die Bedeutung von Trends auf Projektebene genau untersucht werden.

Für eine Einschätzung der Implikationen der Krise bezieht sich dieser Bericht daher auf die Arbeit einer Gruppe von Wissenschaftlern, die vom Institute of Development Studies der Sussex University zusammengerufen wurden. Er bedient sich zudem

eines relativ neuen Instruments von OED – der Evaluierung von Länderunterstützung –, um die Lektionen der Projekterfahrungen der Weltbank in einem breiteren Kontext darzustellen.

Der Bericht ergänzt den Jahresbericht zur Portfolioleistung (*Annual Report on Portfolio Performance*), in dem die Ergebnisse der Gruppe für Qualitätssicherung (Quality Assurance Group) zu den laufenden Programmen aufgeführt sind, sowie den Jahresbericht zur Programmbeurteilung (*Annual Report on Operations Evaluation*), der die Einschätzung von OED zum Stand und zukünftigen Möglichkeiten interner Evaluierungsverfahren darstellt.

Robert Picciotto
Generaldirektor, Programmevaluierung



ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe erscheint in einer krisengeschüttelten Zeit. In Ostasien fielen letztes Jahr etwa 20 Millionen Menschen in absolute Armut zurück. Rußland befindet sich in politischem und wirtschaftlichem Aufruhr. Japan steckt in einer Rezession, die tiefgreifende Auswirkungen auf die Weltwirtschaft hat. Die wirtschaftlichen Probleme wurden noch durch Naturkatastrophen wie die Überschwemmungen in Bangladesch, China und Zentralamerika verschlimmert. Die Aussichten

auf ein Erreichen der Ziele der OECD hinsichtlich der Verringerung von Armut sind getrübt.

Die Krise birgt zahlreiche Lektionen, sowohl für die praktische Entwicklungsarbeit als auch deren Evaluierung. Entwicklungsländer sehen sich nun einer krassen Verschlechterung des Umfelds gegenüber. Besonders hervorgehoben werden die Auswirkungen nicht regulierter, privater Kapitalflüsse und globaler Verflechtungen sowie der zunehmende Einfluß exogener Faktoren für die Auswirkungen von Entwicklungshilfe.

Ein stabiles makroökonomisches Umfeld reicht nicht aus

Gute makroökonomische Voraussetzungen reichen nicht aus, um gerechtes und ausgeglichenes Wachstum aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz zur Finanzkrise der achtziger Jahre nahm die aktuelle Krise ihren Anfang in relativ finanzstarken Ländern, die über eine gesunde Geldpolitik und ein international orientiertes Handelssystem verfügten. Als die Krise eintrat, waren die Staatshaushalte der meisten betroffenen Länder ausgeglichen oder bewegten sich sogar in Richtung

eines Überschusses, die Inflation war im Griff, die Zinssätze waren am sinken und die Arbeitslosigkeitszahlen niedrig.

Institutionen sind von entscheidender Bedeutung

Die Krise machte deutlich, wie kostspielig institutionelle Schwächen sein können – insbesondere im finanziellen und sozialen Sektor. Es zeigt sich nun ganz klar, daß starke Institutionen für wirtschaftliche und soziale Stabilität unabdingbar sind. Schwache Institutionen erhöhen die Verletzbarkeit von Entwicklungsländern und Reformstaaten und erschüttern das Vertrauen privater Investoren. Die Bedeutung institutioneller Entwicklung geht jedoch weit über das Abwenden von Krisen hinaus:

- Die Qualität der Institutionen kann wichtige Auswirkungen auf die Wirksamkeit der durch die Weltbank unterstützten Entwicklungsprojekte haben. Diese Auswirkungen sind besonders ausgeprägt in Ländern mit niedrigem Einkommen.
- Wenn Institutionen systematisch schwach sind,

sind die Erträge aus Projekten geringer und es bestehen mehr Risiken.

- Bessere Institutionen stärken die Fähigkeiten eines Landes zur Anpassung. Sie können die Wahrscheinlichkeit, daß ein Land auf seinem Reformkurs bleibt, mehr als verdoppeln.

Eine Untersuchung von 41 Ländern mit niedrigem Einkommen zeigt, daß die institutionelle Qualität nur eines einzigen Landes als befriedigend bewertet wurde. Nur vierzig Prozent der durch die Weltbank unterstützten Projekte haben bedeutsame Auswirkungen auf die institutionelle Entwicklung: Reformen des Staatsdienstes, die als Teile eines strukturellen Anpassungsdarlehens durchgeführt werden, haben gemischte Ergebnisse. Die Projekte zur Verwaltung des öffentlichen Sektors werden zwar zunehmend besser, haben jedoch in der Vergangenheit unter dem Durchschnitt der Weltbank abgeschnitten. Eine Beurteilung von OED wies darauf hin, daß durch die Weltbank unterstützte Projekte im Finanzsektor nur in fünfzig Prozent der Länder befriedigende und anhaltende Resultate hatten. Die institutionelle Entwicklung geht langsam voran; sie ist in einem anfälligen institutionellen Umfeld schwierig zu erreichen und erfordert eine starke Koordination der Entwicklungshilfe sowie die Errichtung einer Kapazität, welche die Hilfsflüsse absorbieren und die Risiken eines Overloads verringern kann.

Verringerung der Armut und soziale Sicherheitsnetze

Eine Lektion besteht folglich darin, daß die soziale Entwicklung in den Mittelpunkt gerückt werden muß – sowohl bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe als auch bei der Finanzierung von Länderunterstützungsprogrammen.

Die Reduktion der Arbeitsplätze in Indonesien und Thailand wird auf beachtliche 10-15% geschätzt. Kombiniert mit Abwertungen und dem Abbau von Subventionen führt dies zu drastischen Einkommenseinbußen und Preisanstiegen für die neuen Arbeitslosen. Ein zunehmend integriertes globales Umfeld bedeutet, daß die Anfälligkeit von Ländern auf Schocks nicht abnehmen wird. Sozialen Sicherheitsnetzen muß viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, da sie helfen können, die Armen und nahezu Armen davor zu schützen, einen unverhältnismäßig großen Anteil der Folgekosten von Schocks zu tragen.

Die Krisenstaaten sind nicht die einzigen, in denen die Ungleichheit zunimmt. Daten für 74 Länder zeigen eine überwältigende Zunahme der Ungleichheit innerhalb von Ländern in den neunziger Jahren – in 49 Ländern stieg die Ungleichheit an, während sie nur in 10 Ländern abnahm. Das bestätigt, daß bei der Planung und Durchführung von Reformstrategien und Entwicklungsprogrammen auf soziale Entwicklung und Sicherheitsnetze besonderer Wert gelegt werden muß.

Eine auf Partnerschaft basierende Länderausrichtung

Finanzielle, institutionelle und soziale Faktoren müssen zusammen betrachtet werden. Damit Wachstum zu nachhaltiger Entwicklung führen kann, bedarf es Strategien zur Länderunterstützung, die den strukturellen Faktoren, der Kapazitätenbildung und der sozialen Gerechtigkeit angemessenes Gewicht verleihen, und die potentielle Schwachstellen identifizieren, die aufgrund struktureller Fehler die Entwicklungserfolge verringern könnten.

Eine glaubwürdige Rolle der Weltbank beginnt mit effektiven Projekten. Dies erfordert Aktivitäten, die mit dem breiteren sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld verbunden sind. Um ihre Erfolge zu vergrößern, muß die Weltbank mit Kreditnehmern, Spendern und anderen Beteiligten in einer Partnerschaft zusammenarbeiten und sich auf die Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf Landesebene konzentrieren. Damit sie dies tun kann, muß die Weltbank alle wichtigen Nebenwirkungen beachten, die zusammenhängende Aktivitäten auf die Politik und die Institutionen eines Landes haben können. Es ist ebenfalls erforderlich, daß sich alle Teilnehmer ihrer relativen Stärken und Schwächen bewußt und gewillt sind, Verantwortlichkeiten klar zu definieren und zu teilen. Eine auf Partnerschaft basierende Strategie ist aus der Perspektive der Entwicklung ein guter Politikansatz und eine gute Unternehmensfinanzierung.

Es muß noch viel getan werden, um die Qualität der Strategien zur Länderunterstützung zu verbessern. OED schätzt, daß die Strategien in den Ländern, in denen eine Evaluierung der Länderunterstützung durchgeführt wurde, nur zu 68 Prozent zufriedenstellend sind. Die Analyse bestätigt, daß Projektergebnisse in hohem Maße von der Länderstrategie abhängen. So weist zum Beispiel keines der Länder mit einer befriedigenden

Länderstrategie schwache Projektleistungen auf.

Die Projektleistung hat sich erheblich verbessert

Der Prozentsatz der durch die Weltbank unterstützten Projekte mit befriedigendem Resultat am Ende der Kreditauszahlung stieg von durchschnittlich 65-70 Prozent in der Periode 1990-1996 erwartungsgemäß auf 75 Prozent oder mehr für 1997-1998, darunter sieben Prozent mit außerordentlichen Resultaten. Diese beachtliche Steigerung demonstriert das Engagement der Weltbank und der Kreditnehmer für eine Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe.

Große Qualitätssteigerungen wurden in zwei der Sektoren mit dem schlechtesten Leistungsnachweis (Verwaltung des Finanz- und des öffentlichen Sektors) sowie in Afrika, insbesondere in der Landwirtschaft, erzielt. Bessere Leistungen seitens der Kreditnehmer, realistischere Projektplanung und bessere Verwaltung der Portfolios waren für die positiveren Resultate verantwortlich. Die Nachhaltigkeit und die Auswirkungen der institutionellen Entwicklung liegen jedoch nach wie vor weit unter diesen Niveaus.

Eine globale Perspektive

Der letztjährige OED-Bericht schloß mit der folgenden Aussage: „Die Herausforderung besteht darin, ein Gleichgewicht zwischen Politikansätzen auf Landesebene und institutionellen Faktoren und Strategien zu finden, damit die Bedingungen verbessert werden können, die ein stärkeres Wachstum und bessere Entwicklung begünstigen.“ Obwohl der diesjährige Bericht in einem viel komplexeren und feindlicheren Umfeld erscheint, kommt er zu einer ähnlichen Schlußfolgerung. Es ist jetzt noch klarer, daß Steigerungen der Projektleistung, so wichtig sie auch sein mögen, nicht ausreichen.

Das Konzept des neuen Ansatzes der Weltbank zur Bereitstellung von Entwicklungshilfe wurde durch die Ereignisse des vergangenen Jahres getestet. In der Strategie müssen natürlich noch gewisse Anpassungen und Verfeinerungen vorgenommen werden, und die Risiken des externen Umfelds müssen erkannt und internalisiert werden. Trotzdem scheint die neue Strategie zur Maximierung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe in einem volatilen globalen Umfeld

gut konzipiert. Die verstärkte Ausrichtung auf Partnerschaft und Linderung der Armut, die im Strategischen Pakt betont wurde, sowie die Aufforderung von Präsident Wolfensohn anlässlich seiner Rede an die Jahresversammlung 1998, man müsse sich „über Projekte hinaus bewegen“, sind Schlüsselfaktoren bei der Beibehaltung der in den letzten zwei Jahren erreichten Leistungssteigerungen.

Implikationen

Die oben gemachten Feststellungen haben die folgenden Implikationen auf die Leistungsmessung und Evaluierung:

- Die Überwachung und Einschätzung der Leistung muß transparenter und Regierungstätigkeit und institutionelle Leistung müssen in den Mittelpunkt gerückt werden. Der Überwachung struktureller, sozialer und armutsorientierter Indikatoren muß mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- Evaluierungen müssen verstärkt auf einer höheren Stufe stattfinden und sich auf Länder, Sektoren und die globale Ebene konzentrieren.
- Die Evaluierungssysteme müssen der sozialen Auswirkung von Projekten und Programmen und den wichtigen Folgen, die externe Schocks auf die Armen haben können, mehr explizites Gewicht geben.

Die Weltbank muß bei ihren Programmen auf die folgenden Punkte achten:

- Erfolge müssen gesteigert werden, indem die wichtigen Nebenwirkungen, die miteinander verbundene Aktivitäten auf die Politik und Institutionen eines Landes haben können, in Betracht gezogen werden.
- Die Unterstützung der institutionellen Entwicklung muß verstärkt werden, insbesondere im Bereich der Finanzinstitutionen und der sozialen Sicherung.
- Sowohl bei der Planung als auch der Umsetzung der Strategien muß von der reinen Projektausrichtung auf eine langfristige Länderausrichtung übergegangen werden.