

Thiele, Rainer; Wiebelt, Manfred

**Working Paper — Digitized Version**

## Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 357

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Thiele, Rainer; Wiebelt, Manfred (2000) : Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 357, ISBN 3894562056, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2356>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert?

### Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten

von Rainer Thiele und Manfred Wiebelt

#### AUS DEM INHALT

- Kritiker der Anpassungspolitik von IWF und Weltbank halten deren Programme für nicht entwicklungsverträglich. Erstens würden die positiven Wachstumswirkungen struktureller Maßnahmen aufgrund einer zu strikten makroökonomischen Stabilisierung weitgehend ausbleiben. Zweitens würden die kurzfristigen Anpassungskosten für arme Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend abgedeckt. Drittens würden die Armen nicht in die Lage versetzt, an der langfristigen Wirtschaftsentwicklung zu partizipieren. Eine Bestandsaufnahme der Anpassungsprogramme über die letzten 20 Jahre weckt allerdings Zweifel an dieser Pauschalaussage und ergibt ein differenzierteres Bild.
- Die jüngsten Querschnittsanalysen von IWF und Weltbank deuten auf eher beschränkte Erfolge bezüglich Stabilisierung und Wachstum hin. Nur die Hälfte der Länder konnte die angestrebte Reduzierung des Haushaltsdefizits erreichen, und eine Inflationsrate von unter 10 Prozent wurde selten realisiert. Zu den Wachstumswirkungen lassen die Querschnittsanalysen nur bedingte Aussagen zu: Wenn die geforderten Politikreformen durchgeführt werden, ist auch mit höherem Wachstum zu rechnen. Entgegen häufig geäußerten Befürchtungen hatten die Anpassungsprogramme im Durchschnitt keine negativen sozialen Auswirkungen. In den meisten Ländern sank die Armutsrate während der Anpassung geringfügig. Nur selten konnte jedoch das Ziel erreicht werden, die staatlichen Gesundheits- und Bildungsausgaben zugunsten der Primärversorgung umzuschichten, damit auch ärmere Bevölkerungsgruppen stärker von ihnen profitieren.
- Länderstudien zu Simbabwe, Uganda und Peru unterstreichen das gemischte Fazit der Querschnittsbeurteilung, das weder positive noch negative Pauschalurteile über Anpassungsprogramme zulässt. Während Peru und Simbabwe als Musterbeispiele einer ökonomisch und sozial erfolgreichen bzw. fehlgeschlagenen Anpassung angesehen werden können, ist ein nachhaltiger Anpassungserfolg in Uganda zwar möglich, aber noch nicht gesichert.
- Die ökonomischen und sozialen Anpassungsziele wurden häufig verfehlt, weil die Implementierung der Reformen unzureichend war. Hauptgründe dafür sind die Reformunwilligkeit von Regierungen und die fehlende Identifizierung mit den zumeist sehr detaillierten Auflagen der Programme. Dem Problem reformunwilliger Regierungen lässt sich nur durch eine stärkere Selektivität der Kreditvergabe begegnen. Zur besseren Identifizierung mit den Inhalten der Anpassungsprogramme empfiehlt es sich, die Auflagen auf zentrale und schwer durchsetzbare Politikreformen zu beschränken, um den Regierungen Freiräume bei der Politikgestaltung zu lassen.
- Um die Lage armer Bevölkerungsgruppen langfristig zu verbessern, bedarf es — ergänzend zur allgemeinen Wachstumspolitik — gezielter Maßnahmen in einigen Bereichen. Dazu gehören eine stärkere Konzentration der Bildungs- und Gesundheitsausgaben auf die Grundversorgung sowie ein verbesserter Zugang zu Dienstleistungen (Beratung, Forschung und Infrastruktur) für Kleinbauern. Damit im Zuge der makroökonomischen Stabilisierung Ausgaben, die für die arme Bevölkerung wichtig sind, möglichst gesichert werden, wäre es zudem sinnvoll, temporär Kernbudgets aufzustellen, die von den allgemeinen Haushaltskürzungen ausgenommen werden. Schließlich erfordert die Erstellung sozialverträglicher Anpassungsprogramme und deren Überwachung detailliertere sozioökonomische Informationen.

## Inhalt

<b>I. Problemstellung</b> .....	3
<b>II. Konzeptionelle Überlegungen</b> .....	3
1. Kriterien für eine entwicklungsverträgliche Anpassung .....	3
2. Bisherige Entwicklung der Programme und daran geübte Kritik .....	7
3. Ansätze zur Analyse der Wirkungen von Anpassungsprogrammen .....	10
<b>III. Empirische Evidenz</b> .....	12
1. Querschnittsevaluierungen .....	12
2. Fallstudien.....	18
<b>IV. Reformvorschläge</b> .....	27
1. Umsetzung von Reformen.....	27
2. Gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Armen .....	28
3. Verbesserung der Informationsbasis .....	29
<b>Literatur</b> .....	31

*Dieser Diskussionsbeitrag basiert auf einem Gutachten über die „Entwicklungsverträglichkeit der Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern“, das das Institut für Weltwirtschaft für die Kreditanstalt für Wiederaufbau erstellt und im Oktober 1999 abgeschlossen hat. Wir danken Egbert Jöhrens, Rüdiger Hartmann und Karl Heinz Fleischhacker für ihre Unterstützung bei der Bearbeitung des Gutachtens sowie Rolf J. Langhammer für wertvolle Hinweise und kritische Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Diskussionsbeitrags.*

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Thiele, Rainer:*

Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? : eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten / von Rainer Thiele und Manfred Wiebelt. Institut für Weltwirtschaft Kiel. – Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 2000

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 357)

ISBN 3-89456-205-6

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2000.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Printed in Germany

ISSN 0455-0420

## I. Problemstellung

Anpassungsprogramme zur Beseitigung von Zahlungsbilanzungleichgewichten und zur Wiederbelebung des wirtschaftlichen Wachstums, wie sie vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank seit Anfang der achtziger Jahre in Entwicklungsländern durchgeführt werden, sind von Anfang an massiver Kritik ausgesetzt gewesen. Insbesondere wird kritisiert, dass diese Programme nicht „entwicklungsverträglich“ seien. Einerseits hätten die mit der Finanzierung verbundenen Auflagen des IWF die Einschränkung der Gesamtnachfrage zu sehr betont und damit die längerfristige Leistungsfähigkeit und das Wachstum der betroffenen Volkswirtschaften beeinträchtigt. Andererseits seien keine Auflagen formuliert worden, die arme Bevölkerungsgruppen während der schwierigen Übergangsphase geschützt und deren langfristige Möglichkeiten zur Einkommenserzielung verbessert hätten. Unter dem Schlagwort „Adjustment with a Human Face“ forderten schon frühzeitig einige Kritiker eine stärker auf soziale Ziele ausgerichtete Anpassungsstrategie (Cornia et al. 1987). Andere griffen die wirtschaftstheoretischen Grundlagen insbesondere der IWF-Programme an und forderten „realistischere“ Ansätze, die den Marktunvollkommenheiten in Entwicklungsländern verstärkt Rechnung tragen. Unterstützung erhielten die Kritiker in jüngster Zeit auch aus der Weltbank. Joseph Stiglitz, bis Ende 1999 Chefökonom der Weltbank, hat ebenfalls die den Anpassungsprogrammen zugrunde liegenden wirtschaftstheoretischen Grundlagen als teilweise unrealistisch bezeichnet und ein stärkeres Gewicht institutioneller Reformen gefordert (Stiglitz 1998). Weltbank-Präsident James Wolfensohn hat sich dem angeschlossen und zudem dafür plädiert, soziale (und ökologische) Ziele gleichberechtigt neben die makroökonomischen Ziele zu stellen (Wolfensohn 1999). Die Kritik blieb nicht wirkungslos: Der IWF strebt neuerdings eine Änderung der Erweiterten Strukturanpassungsfazität an, bei der der Komplementarität von Makro-, Struktur- und Sozialpolitik mehr Beachtung geschenkt wird. Die erweiterte Strukturanpassungsfazität soll nach jüngsten inter-

nen und externen Evaluierungen nunmehr in eine Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazität umgewandelt werden (IMF 1999c).

IWF und Weltbank haben immer wieder die Wirkungen ihrer Anpassungsprogramme evaluieren lassen. In diesem Diskussionsbeitrag sollen die Ergebnisse dieser Evaluierungen ausgewertet werden, um eine Aussage darüber treffen zu können, inwieweit es tatsächlich Anlass zu Kritik an der Anpassungspolitik gibt. Zu diesem Zweck werden in einem ersten, konzeptionellen Teil eine Definition der Entwicklungsverträglichkeit eingeführt, die bisherige Entwicklung der Anpassungspolitik beschrieben und verschiedene Ansätze zur Analyse der Entwicklungsverträglichkeit diskutiert. Der zweite, empirische Teil wertet zunächst die letzten verfügbaren Querschnittsevaluierungen des IWF und der Weltbank hinsichtlich ihres Zielerreichungsgrades bei den selbst gesteckten Zielen (Stabilisierung und Wachstum) und der Sozialverträglichkeit aus. Anschließend werden in Fallstudien für Simbabwe, Uganda und Peru die ökonomischen und sozialen Auswirkungen der dort durchgeführten Programme im Detail nachgezeichnet. Der dritte Teil enthält Vorschläge, wie sich die ökonomische und soziale Erfolgsbilanz von Anpassungsprogrammen verbessern lässt. Die Empfehlungen richten sich auf Verbesserungen bei der Umsetzung von Reformen, gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Lage armer Bevölkerungsgruppen sowie auf die Verbesserung der Informationsgrundlagen.

## II. Konzeptionelle Überlegungen

### 1. Kriterien für eine entwicklungsverträgliche Anpassung

Entwicklungsländer, die Kredite des IWF und der Weltbank im Rahmen von Anpassungsprogrammen<sup>1</sup> in Anspruch nehmen, sind typischerweise durch interne und externe makroökonomische Ungleichgewichte charakterisiert, die sich in

---

<sup>1</sup> Der Begriff Anpassung wird hier als Oberbegriff definiert, der sowohl Stabilisierung als auch Strukturanpassung umfasst.

hohen Haushaltsdefiziten und Inflationsraten sowie in nicht mehr finanzierbaren Leistungsbilanzdefiziten niederschlagen. Hinzu kommt häufig, dass diverse Strukturverzerrungen eine Produktion gemäß den komparativen Vorteilen der Volkswirtschaft verhindern und somit das Wirtschaftswachstum hemmen. Bei dieser Ausgangslage verfolgen die Anpassungsprogramme zwei Hauptziele: *Kurzfristig* soll das makroökonomische Gleichgewicht wiederhergestellt werden, indem die inländische Absorption (Konsum und Investition) an die vorhandenen Ressourcen angepasst wird. *Mittel- bis langfristig* wird angestrebt, durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen die Volkswirtschaft auf einen stabilen Wachstumspfad zu bringen.

#### a. Erreichen der ökonomischen Ziele

Notwendige Bedingung dafür, dass Anpassungsprogramme als entwicklungsverträglich angesehen werden können, ist das Erreichen der beiden Hauptziele. Zu einer makroökonomischen Stabilisierung besteht zum einen häufig keine Alternative, wenn etwa Leistungsbilanzdefizite nicht mehr durch freiwillige Kapitalzuflüsse aus dem Ausland gedeckt werden können. Zum anderen lässt sich ohne ein Mindestmaß an Stabilität kein dauerhaftes Wachstum erzielen, weil z.B. übermäßige Haushaltsdefizite über steigende Zinsen private Investitionen verdrängen oder hohe und stark fluktuierende Inflationsraten die optimale Verwendung der Ressourcen dadurch behindern, dass der Informationsgehalt der Preise sinkt (vgl. z.B. Fischer 1993).<sup>2</sup> Moderate Inflationsraten und tragbare Budget- und Leistungsbilanzdefizite sind deshalb zu den Indikatoren einer entwicklungsverträglichen Anpassung zu zählen, die in Übersicht 1 aufgelistet sind. Für eine langfristig tragbare außenwirtschaftliche Position ist es darüber hinaus oft notwendig, zusätzliche Währungsreserven aufzubauen und, in Ländern mit hoher Schuldenbelastung, die Schuldendienstverpflichtungen im Zeitablauf zu verringern.

<sup>2</sup> Hohe Inflation kann zudem negative Verteilungswirkungen haben, weil ärmere Bevölkerungsgruppen bei unvollkommenen Kapitalmärkten größere Schwierigkeiten haben, den Realwert ihres Vermögens zu sichern.

Da die Stabilisierungspolitik die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kurzfristig senkt, während die meisten angebotserhöhenden Maßnahmen erst mit einer gewissen Zeitverzögerung wirksam werden, sind in einer ersten Phase der Stabilisierung Einkommenseinbußen häufig nicht zu vermeiden. Diese unvermeidlichen Einbußen bezeichnet Corden (1989) als primäre Anpassungskosten. Hinzu kommen sekundäre Anpassungskosten, die aus strukturellen Hemmnissen wie der räumlichen oder sektoralen Immobilität von Arbeitskräften resultieren. Im Hinblick auf die Entwicklungsverträglichkeit sollte das Ziel sein, diese sekundären Anpassungskosten zu minimieren. Dazu ist es notwendig, die bestehenden Strukturverzerrungen möglichst schnell zu beseitigen, wobei bestimmte Restriktionen bezüglich der Sequenz der durchgeführten Reformen zu beachten sind.<sup>3</sup>

Damit mittelfristig wieder ein Wachstumsprozess eingeleitet werden kann, müssen *erstens* die vorhandenen Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Um die dafür notwendige Reallokation der Güter und Produktionsfaktoren zu erreichen, setzen die Strukturanpassungsprogramme vornehmlich auf Veränderungen der relativen Preise, durch die u.a. die für viele Entwicklungsländer typische Benachteiligung des Agrarsektors gegenüber der Industrie beendet werden soll. Insbesondere für die Niedrigeinkommensländer Afrikas südlich der Sahara bestehen jedoch erhebliche Bedenken, ob positive Preisreize allein eine nennenswerte Anpassungsreaktion auslösen können, solange strukturelle Engpässe — z.B. in Form hoher Transportkosten für Agrargüter in Folge unzureichender Infrastruktur — bestehen bleiben (vgl. z.B. Platteau 1996). Dauerhaft aufrechterhalten lässt sich das Wachstum *zweitens* nur dann, wenn durch Kapitalakkumulation die vorhandene Ressourcenbasis erweitert wird. Auch in diesem Zusammenhang ist der Ausbau der Infrastruktur von Bedeutung, ebenso wie Investitionen in Sach- und Humankapital. Kann die Strukturanpassung einen Wachstumsprozess in Gang setzen, so ist sie nicht nur in dem Sinne entwicklungsverträglich

<sup>3</sup> Die Bedeutung der Sequenz von Reformen für den Erfolg der Anpassung verdeutlicht das Fallbeispiel Simbabwe (Abschnitt III.2).

Übersicht 1: Determinanten und Indikatoren der Entwicklungsverträglichkeit von Anpassungsprogrammen

Ziele	Determinanten		Indikatoren
	kurzfristig	langfristig	
Makroökonomisches Gleichgewicht	Geldmenge Staatseinnahmen und -ausgaben Wechselkurs		Inflationsrate Budgetsaldo Leistungsbilanzsaldo, Währungsreserven und Schuldendienstquote
Wirtschaftswachstum	Höhe des Anpassungsbedarfs  Strukturelle Engpässe (z.B. immobile Produktionsfaktoren)	Investitionen in Sachkapital, Humankapital und Infrastruktur Änderungen der relativen Güter- und Faktorpreise	BIP pro Kopf
Einkommensverteilung und Armutsreduzierung	Änderungen der Güter- und Faktorpreise (insb. Löhne und Nahrungsmittelpreise)  Arbeitslosigkeit  Struktur der Ausgabenkürzungen Kompensierende Sozialprogramme (z.B. gezielte Nahrungsmittelsubventionen)	Möglichkeiten der Humankapitalbildung für arme Bevölkerungsgruppen – Primärerziehung – Basisgesundheitsdienste – Ernährung  Zugang zu Krediten für Problemgruppen (Kleinbauern und städtischer informeller Sektor) Landreformen Rurale Infrastruktur Forschungs-/Beratungsdienstleistungen	Gini-Koeffizient <sup>a</sup> Armutsrate <sup>a</sup> Armutslücke <sup>a</sup>  Kindersterblichkeit Lebenserwartung Unterernährung Analphabetenrate

<sup>a</sup>Der *Gini-Koeffizient* ist ein Verteilungsmaß, das einen Wert zwischen 0 (absolute Gleichverteilung der Einkommen) und 1 (absolute Ungleichverteilung) annehmen kann. Die *Armutsrate* misst den Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der Armutslinie liegt, d.h., dessen Einkommen nicht ausreicht, einen bestimmten Mindestwarenkorb zu konsumieren. Die *Armutslücke* berücksichtigt zusätzlich, wie groß der Abstand zur Armutslinie ist.

lich, dass der durchschnittliche Lebensstandard steigt. Darüber hinaus haben zahlreiche Studien gezeigt, dass anhaltendes Wachstum in der Regel einen Rückgang der absoluten Armut in Entwicklungsländern bewirkt, der sich jedoch nicht notwendigerweise auf alle Armutsgruppen erstreckt (vgl. z.B. Lipton und Ravallion 1995). Keine empirische Evidenz gibt es hingegen für einen systematischen — positiven oder negativen — Einfluss vom Wirtschaftswachstum auf die Einkommensverteilung.

## b. Einhalten sozialer Nebenbedingungen

Werden die makroökonomische Stabilisierung und die Umstrukturierung der Volkswirtschaft durchgeführt, so ist mit erheblichen *kurzfristigen* Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und die Lage der Armen zu rechnen. Welche Bevölkerungsgruppen die Hauptlast der Anpassung zu tragen haben, hängt von der Veränderung der Faktoreinkommen, der Lebenshal-

tungskosten und der staatlichen Transferleistungen ab. Für die Entstehung der Faktoreinkommen der ärmeren Bevölkerungsgruppen sind hauptsächlich die Arbeits- und Agrarmärkte relevant. Auf den städtischen Arbeitsmärkten dürfte kurzfristig eine Tendenz zu sinkenden Reallöhnen bzw. zu steigender Arbeitslosigkeit bei inflexiblen Reallöhnen bestehen. In der Landwirtschaft sind in der Regel steigende Erzeugerpreise zu erwarten, wenn die staatlichen Vertriebsorganisationen dereguliert werden. In der Folge könnten auch die Löhne für landwirtschaftliche Arbeitskräfte steigen. Auf der Nachfrageseite schlägt sich insbesondere der Abbau von Nahrungsmittelsubventionen, aber auch die häufig in Anpassungsprogrammen geforderte Kostendeckung für die Wasserversorgung und andere Dienstleistungen in steigenden Lebenshaltungskosten nieder. Schließlich werden in vielen Fällen im Zuge der fiskalischen Stabilisierung die staatlichen Ausgaben für soziale Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, soziale

Sicherheit und sonstige Transfers) insgesamt zurückgeführt. Die Armutswirkungen hängen dann von der Struktur der Ausgabenkürzung ab.

Die angedeuteten Wirkungszusammenhänge lassen vermuten, dass nur bestimmte Gruppen zu den kurzfristigen Verlierern der Anpassung zählen. In typischen Anpassungsprogrammen ist z.B. zu erwarten, dass aufgrund steigender Lebenshaltungskosten und sinkender Nominaleinkommen die städtische Bevölkerung die stärksten Einbußen erleidet, während selbstständige Landwirte schon kurzfristig von den Reformen profitieren könnten, wenn sie zumindest einen Teil ihrer Produktion auf regionalen oder internationalen Märkten absetzen. Die Regierungen der Anpassungsländer könnten also geneigt sein, die Anpassungskosten der städtischen Bevölkerung etwa dadurch abzumildern, dass der Abbau von Nahrungsmittelsubventionen verzögert wird. Ein solches Vorgehen kann jedoch den Erfolg eines Anpassungsprogramms gefährden. Der Staat sollte sich deshalb darauf beschränken, unter den Verlierern der Anpassung die Armen zu identifizieren und diese durch gezielte soziale Kompensationsmaßnahmen zu unterstützen. Ist die Armut weit verbreitet, dürfte es darüber hinaus notwendig sein, Hilfsmaßnahmen auf die am stärksten gefährdeten Gruppen unter den Armen zu konzentrieren. Anpassungsprogramme, die entsprechende zielgruppenorientierte Programme enthalten, werden hier als entwicklungsverträglich definiert.

*Langfristig* wird das Ausmaß der Armut hauptsächlich durch die Möglichkeiten der betroffenen Bevölkerungsgruppen determiniert, ein höheres Einkommen zu erwirtschaften. Dies kann entweder über eine bessere Entlohnung vorhandener Ressourcen oder über eine Verbesserung der Ressourcenausstattung geschehen. Eine bessere Entlohnung vorhandener Ressourcen lässt sich z.B. für selbstständige Landwirte über höhere Produzentenpreise, aber auch über Verbesserungen der Infrastruktur oder zusätzliche staatliche Dienstleistungen (z.B. im Bereich der Agrarforschung) erreichen. Da in den meisten Anpassungsländern ein erhebliches Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land besteht, würde hiermit neben der absoluten Armut auch die Ungleichverteilung der Einkommen reduziert. Beim Aufbau neuer Ressourcen steht die

Humankapitalbildung im Mittelpunkt. Für die Armen ist insbesondere die Grundschulausbildung wichtig, Basisgesundheitsdienste und eine ausreichende Ernährung tragen aber auch zur Humankapitalbildung bei, indem sie die Leistungsfähigkeit der Schulkinder und die Arbeitsproduktivität der Erwachsenen erhöhen.<sup>4</sup> Die Ausgaben für Humankapitalbildung sind in vielen Entwicklungsländern stark regressiv, weil sie zu einem großen Teil für Universitäten und städtische Krankenhäuser getätigt werden. Ärmere Bevölkerungsgruppen profitieren somit in geringerem Maße von diesen Ausgaben. Eine Umschichtung der Ausgaben könnte sich sowohl auf die Armut als auch auf die Einkommensverteilung positiv auswirken. Neben der Humankapitalbildung ist für Teile der armen Bevölkerung (Kleinlandwirte, Kleinstunternehmer im informellen Sektor) der Zugang zu Krediten von Bedeutung, um notwendige Investitionen tätigen zu können. Für Kleinbauern wäre in diesem Zusammenhang z.B. hilfreich, wenn sie sichere Eigentums- oder Nutzungsrechte an ihren Böden hätten und diese als Sicherheit für Kredite einsetzen könnten. Die Vergabe von Kleinkrediten an diejenigen, die keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben, ist eine andere denkbare Alternative. Ergreift der Staat geeignete Maßnahmen in den genannten Gebieten, so ist mit einer nachhaltigen Bekämpfung der Armut zu rechnen, die über den positiven Wachstumseffekt hinausgeht. In vielen Fällen dürfte sich auch die Einkommensverteilung verbessern.

In einem Satz zusammengefasst lässt sich sagen, dass Anpassungsprogramme dann als entwicklungsverträglich einzustufen sind, wenn sie ihre originären Ziele (Stabilität und Wachstum) erreichen, in der kurzen Frist die Anpassungskosten für die am meisten gefährdeten Gruppen abfedern und in der langen Frist dazu beitragen, die Möglichkeiten zur Einkommenserzielung für die Armen zu verbessern, damit diese am Wachstum partizipieren können.

<sup>4</sup> Verbesserungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Ernährung haben darüber hinaus auch einen direkten Wert. Neben den einkommensabhängigen Indikatoren (Gini-Koeffizient, Armutsrate, Armuts-lücke) sind deshalb in Übersicht 1 auch entsprechende soziale Indikatoren enthalten.

## 2. Bisherige Entwicklung der Programme und daran geübte Kritik

Obwohl die Ausgestaltung der Anpassung von Programm zu Programm unterschiedlich ist und sich im Zeitablauf geändert hat, folgten doch alle bisherigen Programme im Kern den folgenden drei Prinzipien:

1. *Stabilisierung durch restriktive Geld- und Finanzpolitik sowie Abwertung der heimischen Währung:* Durch die Begrenzung des inländischen Kreditvolumens und die Reduzierung des staatlichen Budgetdefizits sollen die gesamtwirtschaftlichen Ausgaben an die verfügbaren Ressourcen angepasst und/oder die Inflation eingedämmt werden. Durch die Abwertung soll den rezessiven Tendenzen eines reinen Nachfragemanagements entgegen gewirkt werden.
2. *Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien:* Durch eine Veränderung der Anreizstrukturen soll eine effiziente Ressourcenallokation erreicht werden. Dabei zielt insbesondere die Handelsliberalisierung darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die Anpassungsflexibilität zu erhöhen. Außerdem sollen Subventionen abgebaut, öffentliche Dienstleistungen kostendeckend angeboten und Preiskontrollen aufgehoben werden.
3. *Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen:* Die Privatisierung von Staatsunternehmen, der Abbau staatlicher Reglementierung und die Deregulierung der Landwirtschaft, der Energieversorgung und des Bildungs- und Gesundheitswesens sollen Voraussetzungen für eine effiziente Ressourcenallokation schaffen.

Das zentrale Problem bei der Erstellung eines Anpassungsprogramms ist die Festlegung des Instrumentenmixes, die genaue Dosierung insbesondere von nachfrage- und angebotsseitigen Maßnahmen sowie die richtige zeitliche Abfolge der einzelnen Maßnahmen. Der IWF und die Weltbank nehmen dabei unterschiedliche Aufgaben wahr. Diese ergeben sich aus den jeweiligen Zielsetzungen beider Institutionen. Der IWF konzentriert sich auf die Bewältigung von Zah-

lungsbilanzkrisen, die Weltbank auf die Förderung der langfristigen Wirtschaftsentwicklung. Beide Institutionen haben sich allerdings im Laufe der letzten beiden Dekaden in ihren Programmzielen und -maßnahmen zunehmend überlappt, und beide haben die Impulse für die Verbesserung von Anpassungsprogrammen, die von anderen wichtigen internationalen Organisationen gegeben wurden, aufgegriffen und zum Teil auch umgesetzt. Diese Entwicklung findet ihren Ausdruck u.a. in der Weiterentwicklung der Ziele und Instrumente der Anpassung.

Der IWF beschränkte sich anfangs ausschließlich auf (nachfrageseitige) Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung. Seit Mitte der achtziger Jahre jedoch zollten die Strukturanpassungsfazilitäten (Structural Adjustment Facility — SAF; Enhanced Structural Adjustment Facility — ESAF) strukturellen (angebotsseitigen) Elementen eine größere Aufmerksamkeit. Der IWF hat erkannt, dass die spezifischen Maßnahmen, die zur Verminderung öffentlicher Defizite erforderlich sind, auf mittlere und längere Frist darüber entscheiden, ob ein Stabilisierungsprogramm dauerhaft positive Wirkungen auf das Wachstum und damit auf die Zahlungsbilanz haben wird oder ob diese Effekte nachlassen, sobald das Programm ausläuft.

Als die Weltbank 1980 das Instrument der Strukturanpassungskredite (Structural Adjustment Loan — SAL) schuf, folgte sie der Einsicht, dass die strukturellen Veränderungen im Gefolge von Stabilisierungsprogrammen im Allgemeinen nicht reibungslos ablaufen und dass Projektkredite nur dann erfolgreich sein können, wenn auch das wirtschaftliche Umfeld prosperiert (Killick 1993: 69). Strukturanpassungsprogramme sollten in dieser Situation die kurzfristig wirkenden Stabilisierungsprogramme unterstützen, indem der Strukturwandel beschleunigt und die Voraussetzungen für ein anhaltendes, krisenfreies Wirtschaftswachstum geschaffen werden. Die Vergabe von SAL ist dabei an den vorherigen Abschluss eines Stabilisierungsabkommens mit dem IWF geknüpft. ESAF-Mittel des IWF werden wiederum nur in Verbindung mit einem mit der Weltbank ausgehandelten Anpassungsprogramm vergeben. Einen Beitrag zur Koordination der Aufgaben von IWF und Weltbank leistet das so ge-

nannte Policy Framework Paper (PFP), das die für die Stabilisierung und Strukturanpassung für notwendig erachteten und mit dem Schuldnerland vereinbarten Maßnahmen auflistet.

Von Beginn der Strukturanpassung an gab es Kritik an den eng gefassten Zielen der Anpassungsstrategie. Kritisiert wurde zunächst vor allem die einseitige Wachstumsorientierung der Programme, die hinter den Stand der entwicklungspolitischen Diskussion seit Erarbeitung der Grundbedürfnisstrategie zurückfalle. Die Weltbank war ursprünglich davon ausgegangen, dass die Strukturanpassung und ihre Finanzierung nur eine temporäre Aufgabe sei. Etwa zeitgleich mit der Veröffentlichung der einflussreichen UNICEF-Studie „Adjustment with a Human Face“ (Cornia et al. 1987) erkannte sie jedoch, dass der Anpassungsprozess länger als ursprünglich angenommen dauern würde, die Mittelzuflüsse ausgedehnt und arme und „verwundbare Gruppen“ in der Übergangsphase geschützt werden müssten. Seither müssen die PFPs für Länder mit niedrigem Einkommen auch eine Einschätzung der Sozialverträglichkeit des Anpassungsprogramms enthalten.

Vor allem in Afrika und Lateinamerika wurden seither Maßnahmen ergriffen, um die kurzfristigen sozialen Kosten der Programme abzufedern und die Akzeptanz der Programme zu erhöhen, vor allem wenn konfliktfähige Anpassungsoffer in den Städten betroffen waren. Es werden dabei Sozialfonds und Soziale Aktionsprogramme unterschieden, die wiederum häufig unter dem Begriff „Soziale Sicherungsnetze“ subsumiert werden. Ursprünglich als „eine Form der Einkommenssicherung, um den Menschen über kurzfristige Belastungen und Schwierigkeiten hinwegzuhelfen“ (Weltbank 1990: 109), konzipiert, streben Sozialfonds und Soziale Aktionsprogramme inzwischen weiterreichende Ziele an, wie das der Armutsreduzierung und der wirtschaftlichen Integration verarmter Gruppen.

In jüngerer Zeit hat die Weltbank neben der sozialen Sicherung verstärkt die Förderung der Humankapitalbildung der Armen angestrebt. Regelmäßig finden sich inzwischen in Strukturanpassungsprogrammen Auflagen bezüglich der Basisgesundheitsdienste und Grundschulausbildung. Insgesamt hat sich die Weltbank damit den Forderungen von UNICEF nach einer stärkeren

Armutorientierung der Strukturanpassung angenähert, was sich auch in den jüngsten Äußerungen ihres Präsidenten widerspiegelt (Wolfensohn 1999). Auch der IWF hebt inzwischen die Komplementarität von Makro-, Struktur- und Sozialpolitik hervor (IMF 1999c). Die ESAF des IWF soll nach jüngsten internen und externen Evaluierungen in eine Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility — PRGF) transformiert werden (IMF 1999a). Nur die in der UNICEF-Studie geforderte expansivere Makropolitik wurde bisher weder vom IWF noch von der Weltbank akzeptiert.

Neben der mangelnden Berücksichtigung der sozialen Dimension der Anpassung wurde von Anfang an auch die Beschränkung des Instrumenteneinsatzes kritisiert. Diese Kritik erhielt in jüngster Zeit neuen Auftrieb, weil sie aus der Weltbank selbst kam (z.B. Stiglitz 1998). Die Instrumentenkritik setzt an dem bisher zugrunde gelegten Anpassungsmodell an, das zu sehr auf die Korrektur von Politikversagen ausgerichtet gewesen sei und Anpassungshemmnisse, die aus Marktversagen, beschränkten Informationen, Risiko und Unsicherheit resultieren, unterschätzt bzw. überhaupt nicht berücksichtigt habe. Die Vorschläge richten sich daher nicht so sehr auf die makroökonomischen Kernbereiche der Anpassung (wie Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik), sondern auf eher mikroökonomische Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Märkte, auf die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess und die Verbesserung der Effektivität staatlicher Aktivitäten. So reicht es z.B. nicht aus, landwirtschaftliche Vermarktungsmonopole einfach zu privatisieren. Es muss auch sichergestellt werden, dass auf den Input- und Outputmärkten Wettbewerb herrscht und dass insbesondere die Kleinlandwirte mit Beratungs- und Forschungsdienstleistungen versorgt werden.

Diese Anregungen werden zunehmend in Anpassungsprogrammen aufgenommen. So beinhalten in ESAF-Ländern durchgeführte Finanzmarktreformen in jüngster Zeit meistens auch institutionelle Komponenten wie z.B. die Etablierung einer Bankenaufsicht.

Selbst eine stärker auf Marktunvollkommenheiten Rücksicht nehmende und um kompensations-

torische Sozialprogramme sowie gezielte Maßnahmen zur Humankapitalbildung der Armen erweiterte Anpassung stößt bei einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen auf Kritik, die sich an den Wirkungen bestimmter Anpassungsmaßnahmen entzündet. Während die Kritik in der Regel die mit der Anpassung verbundenen Probleme adäquat beschreibt, erscheinen die vorgeschlagenen Lösungen aus ökonomischer Sicht größtenteils als problematisch.<sup>5</sup>

Einer der Hauptkritikpunkte der Nichtregierungsorganisationen richtet sich gegen die in Anpassungsprogrammen geforderte stärkere Außenorientierung der Volkswirtschaften. Auf der Importseite wird die rasche Öffnung gegenüber ausländischer Konkurrenz als Bedrohung für potentiell wettbewerbsfähige inländische Produzenten gesehen (vgl. z.B. Oxfam 1995). Das daraus abgeleitete Argument für einen (temporären) Importschutz wird unter dem Stichwort „Erziehungszoll“ seit langem in der entwicklungsökonomischen Literatur diskutiert. Gegen Erziehungszölle spricht vor allem die Evidenz, dass junge Industrien hinter Zollmauern aufgrund des fehlenden Wettbewerbsdrucks von außen nur selten konkurrenzfähig werden und infolgedessen der Zollschatz zumeist dauerhaft bestehen bleibt. Es ist deshalb vorzuziehen, aus Effizienzgründen den internationalen Wettbewerb zuzulassen und inländische Betriebe durch geeignete nationale Maßnahmen (z.B. staatliche Forschung) zu unterstützen. Auf der Exportseite wird befürchtet, dass eine vermehrte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für die Exportgütererzeugung die Ernährungssituation der Bevölkerung verschlechtert und dass eine stärkere Exportorientierung die Verwundbarkeit der Anpassungsländer durch externe Schocks — z.B. fallende Rohstoffpreise — erhöht (vgl. z.B. Hammond 1999; Unmüßig und Walther 1999). Probleme in der Nahrungsmittelversorgung können in der Tat auftreten. Zwar ist es grundsätzlich möglich, mit den zusätzlich verdienten Devisen die benötigten Nahrungsmittel zu importieren. Als schwierig kann sich jedoch der Transport der Nahrungsmittel in schlecht erschlossene Gebie-

te erweisen. Auch externe Schocks stellen zumindest für rohstoffabhängige Volkswirtschaften eine ernsthafte Bedrohung dar. Trotz dieser möglichen Nebenwirkungen können die Anpassungsländer nicht auf Exporteinnahmen verzichten, die ihnen u.a. die für den Import dringend benötigter Kapitalgüter notwendigen Devisen liefern. Damit die Ernährungssicherheit dennoch erhalten bleibt, kann auf der Angebotsseite die Produktion von Nahrungsgütern durch Forschungs- und Beratungsdienste unterstützt und auf der Nachfrageseite die Verteilung von Nahrungsmitteln durch Verbesserungen der Basisinfrastruktur erleichtert werden. Die Verwundbarkeit durch externe Schocks lässt sich mit Hilfe einer stärkeren Diversifizierung der Exporte abmildern.

Kritisch beurteilt werden auch Liberalisierungen in anderen Bereichen. So wird argumentiert, dass sich der Kreditzugang für arme Bevölkerungsgruppen im Zuge der Anpassung verschlechtert, weil Finanzmarktliberalisierungen zu steigenden Zinsen führen (z.B. Hammond 1999; Oxfam 1995). Bei diesem Argument ist zunächst einmal nicht gesichert, ob es einer empirischen Überprüfung standhält. In vielen Fällen dürften gerade die Armen von einer politisch gesteuerten Kreditzuteilung benachteiligt werden. Außerdem gibt es selbst bei negativer Wirkung auf die Armen gewichtige Gründe, die Realzinsen nicht künstlich niedrig zu halten. Niedrige Realzinsen behindern zum einen die inländische Ersparnisbildung, die für das langfristige Wachstum von zentraler Bedeutung ist, und implizieren zum anderen eine Kapitalintensivierung der Produktion, die zu Lasten der Beschäftigung geht. Eine Option, den Zugang der armen Bevölkerung zum liberalisierten Finanzmarkt zu ermöglichen, besteht darin, Kleinbauern sichere Eigentumsrechte an den von ihnen bewirtschafteten Böden zu gewähren, die sie als Kreditsicherheit einsetzen können. Wenn diese Option nicht durchsetzbar ist, sollten zumindest langfristige Nutzungsrechte gesichert werden.

Schließlich wird von Nichtregierungsorganisationen die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Reform des öffentlichen Dienstes mit Skepsis betrachtet, u.a. weil beide in der Regel mit — zumindest kurzfristigen — Beschäftigungsverlusten verbunden sind. Für Pri-

<sup>5</sup> Da die Kritik der Nichtregierungsorganisationen sehr vielfältig ist, kann hier nur auf einige Kernbereiche eingegangen werden.

vatisierungen spricht in erster Linie die insgesamt deutlich negative Erfolgsbilanz öffentlicher Unternehmen in Entwicklungsländern. Aber auch wenn der Staat so effizient wie der Privatsektor produzieren könnte, sollte er seine knappen administrativen Kapazitäten auf andere Tätigkeiten konzentrieren, die von Privaten nicht oder nur unzureichend ausgeübt werden können. In Bezug auf den öffentlichen Dienst ist ein Abbau des (zumeist überdimensionierten) Personalbestandes aufgrund der bestehenden Budgetrestriktionen häufig unausweichlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen durch verbesserte Materialversorgung (z.B. Schulbücher) und ein höheres Qualifikationsniveau der Beschäftigten gesteigert werden soll. Der Übergang der im öffentlichen Sektor Entlassenen in die Privatwirtschaft kann z.B. durch Umschulungsprogramme erleichtert werden.

### 3. Ansätze zur Analyse der Wirkungen von Anpassungsprogrammen

Eine ursächliche Verknüpfung zwischen den im Gefolge von Anpassungsprogrammen eintretenden Veränderungen der wirtschaftlichen und sozialen Lage und den Auflagen von IWF und Weltbank ist unter verschiedenen Aspekten problematisch. Gegen eine derartige Verknüpfung spricht zunächst die nur vorübergehende Beeinflussung der Wirtschaftspolitik durch externe Auflagen. Dies impliziert u.a., dass selbst ein sozialverträglich ausgestaltetes temporäres Anpassungsprogramm nur einen moderaten Beitrag zur Reduzierung der Armut leisten kann. Darüber hinaus unterliegt die wirtschaftliche Entwicklung nur bedingt dem Einfluss der staatlichen Wirtschaftspolitik. Viele Veränderungen gehen auf externe Einflüsse (z.B. Veränderungen der Weltmarktpreise, Wetter in landwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften) bzw. auf Entscheidungen privater Wirtschaftssubjekte zurück, die sich der staatlichen Einflussnahme entziehen. Eine Verschlechterung oder Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lage ist daher kein ausreichendes Indiz für die Qualität eines Anpassungsprogramms. Neben diesen

grundsätzlichen Vorbehalten gibt es zahlreiche Evaluierungsprobleme, die in den methodischen Ansätzen begründet sind. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Abschätzung der sozialen Folgen von Anpassungsprogrammen, die häufig schon an der mangelnden Verfügbarkeit statistischer Informationen scheitert.<sup>6</sup>

Grundsätzlich lassen sich drei Ansätze zur Analyse der Wirkungen von Anpassungsprogrammen unterscheiden: So genannte *Vorher-Nachher-Vergleiche* untersuchen die Situation eines Landes während und/oder nach einem Anpassungsprogramm und vergleichen sie mit der Situation vor Beginn des Programms. Haben sich im Evaluierungszeitraum die wichtigsten Indikatoren positiv entwickelt, so wird dies als Erfolg dem jeweiligen Anpassungsprogramm zugeschrieben und umgekehrt. Der entscheidende Nachteil dieses Ansatzes ist die Annahme, dass ohne Anpassungsprogramm keine Umkehr in der Wirtschaftspolitik stattgefunden hätte (Unmüßig und Walther 1999). In der Regel wenden sich jedoch Entwicklungsländer erst dann an den IWF, wenn als Folge einer Zahlungsbilanzkrise die Abkehr von der bisher betriebenen Politik unausweichlich geworden ist. Wie die eigenständige Anpassung ausgesehen hätte, lässt sich jedoch durch einen Vorher-Nachher-Vergleich nicht feststellen. Darüber hinaus sagt ein derartiger Vergleich nichts über die Wirkungen eines Anpassungsprogramms aus, wenn das Programm unvollständig oder mit großen zeitlichen Verzögerungen durchgeführt bzw. ganz oder zum Teil abgebrochen wird.

<sup>6</sup> So konnte etwa die Weltbank in ihrer Beurteilung der sozialen Auswirkungen von Anpassungsprogrammen in den achtziger Jahren nur für 33 der insgesamt 53 untersuchten Länder auch die Auswirkungen auf die Armut abschätzen (Jayarajah et al. 1996). Nur für 22 der 53 Länder standen ausreichend Informationen zur Verfügung, um sowohl das Wachstum während und nach der Anpassung als auch Änderungen der Einkommensverteilung und der Inzidenz der Armut zu quantifizieren. Für die meisten Länder gab es keine getrennten Verteilungsdaten für Stadt und Land. Folglich ließen sich auch keine Aussagen darüber machen, ob die Anpassungsprogramme unterschiedliche Auswirkungen auf die städtische und ländliche Wohlfahrt hatten. Für andere Länder waren nur Informationen zu städtischen Haushalten verfügbar. In diesen Fällen war es nicht möglich, verlässliche Aussagen über die Änderung der landesweiten Armut zu machen. Ähnlich verhielt es sich mit Angaben zur Inzidenz öffentlicher Sozialausgaben für Gesundheit, Ausbildung und Sozialversicherung.

Der IWF und die Weltbank evaluieren daher ihre Programme überwiegend auf der Grundlage eines *Soll-Ist-Vergleichs*, der ein Spezialfall der Vorher-Nachher-Vergleiche ist. Die einzelnen Programmziele werden daraufhin untersucht, inwieweit sie in dem vorgesehenen zeitlichen Rahmen realisiert wurden. Streng genommen handelt es sich hierbei nicht um eine Evaluierung von Politikmaßnahmen, sondern um die Feststellung des Zielerreichungsgrades bei wichtigen Indikatoren wie Preisstabilität, Handelsliberalisierung und Privatisierung, die als zentrale Determinanten des Wirtschaftswachstums erachtet werden. Ein wesentliches Problem beim Soll-Ist-Vergleich liegt darin, die Wirkung nicht-politikbedingter Effekte auf die Indikatoren auszuschließen und einen angemessenen Soll-Wert festzulegen, an dem der tatsächliche Programmerfolg gemessen wird.

Ein zweiter Ansatz, der zur Bewertung von Anpassungsprogrammen verwendet wird, beruht auf einem *Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung in einer Gruppe von Anpassungsländern mit einer Kontrollgruppe* von Ländern mit ähnlichen Strukturen, die kein Anpassungsprogramm durchgeführt haben, oder einem Vergleich von Anpassungsländern mit unterschiedlichem Implementierungserfolg. Letzteres war z.B. die Vorgehensweise in älteren Querschnittsevaluierungen der Weltbank zu den Auswirkungen von Anpassungsprogrammen. Auch derartige Querschnittsevaluierungen weisen methodische Mängel auf. Wie beim Vorher-Nachher-Vergleich bleibt auch hier verborgen, ob und in welchem Maße andere, nicht mit dem Anpassungsprogramm in Zusammenhang stehende, Faktoren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung hatten. Hinzu kommt, dass durch die Gruppenbildung eventuell bestehende Unterschiede im Programmwurf und in der zeitlichen Abfolge der Implementierung von Reformschritten verdeckt werden (White 1996).

In der Anpassungsliteratur besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass *Modellanalysen* — und hier insbesondere angewandte allgemeine Gleichgewichtsanalysen (computable general equi-

librium analysis, kurz CGE-Analysen)<sup>7</sup> — den beiden oben genannten Ansätzen zur Analyse der Entwicklungsverträglichkeit von Anpassungsprogrammen vorzuziehen sind; dies gilt insbesondere für Inzidenzanalysen bzw. Analysen der Sozialverträglichkeit (White 1996: 789). Nur mittels Simulationen ist es möglich, die Entwicklung ohne IWF/Weltbank-Programm, mit einem eigenständigen Programm oder mit einem alternativen „armutsorientierten“ Programm (die sog. „counterfactuals“) zu bestimmen und deren Ergebnisse mit den Ergebnissen des tatsächlich durchgeführten Programms zu vergleichen oder den Einfluss externer Einflüsse auf das Programmresultat zu isolieren (Killick 1999). Eine vom IWF und der Weltbank beeinflusste Anpassungspolitik wäre dann als erfolgreich zu bezeichnen, wenn sie nicht nur gegenüber alternativen Strategien zu besseren Ergebnissen, sondern darüber hinaus auch noch zu einer Annäherung der tatsächlichen an die als wünschenswert angesehene Lage führte.

Die Schwierigkeiten dieses Ansatzes liegen auf der Hand. Eine Analyse der Auswirkungen von Anpassungsprogrammen auf die Einkommensverteilung und die Armut muss die Transmission vorwiegend makroökonomisch und sektoral ausgerichteter Maßnahmen auf die Haushaltsebene erfassen, wie es in Übersicht 2 schematisch dargestellt ist. Wichtigster Wohlfahrtsindikator ist das reale Pro-Kopf-Einkommen. Es dient in einem ersten Schritt zur Identifizierung armer Haushalte. Wie in der Übersicht dargestellt, wirken sich Makro- und Sektorpolitiken auf die Märkte und die Verfügbarkeit sozialer und ökonomischer Infrastruktur aus. Sowohl die Veränderungen auf den Märkten als auch bei der Infrastruktur beeinflussen wiederum die Realeinkommenssituation der Haushalte und damit die Inzidenz der Armut.

Ein Beispiel für eine Anpassungsmaßnahme, die vorwiegend über Märkte wirkt, ist die Abwertung. Von ihr profitieren diejenigen Haushalte, die in Sektoren tätig sind, die Devisen verdienen oder einsparen. In Entwicklungsländern sind dies vor allem die Landwirtschaft und

<sup>7</sup> Einen Überblick über diesen und andere Modellansätze zur Analyse der Wirkungen von Anpassungsprogrammen bieten Thiele und Wiebelt (1999).

das exportorientierte Gewerbe. Wie stark die positiven Effekte einer Abwertung sind, hängt auch von der Qualität der Infrastruktur ab. Bei hohen Transportkosten führen verbesserte Preisreize nur zu beschränkten Angebotsreaktionen. Von einer Abwertung negativ betroffen werden dagegen diejenigen Haushalte, die ihr Einkommen vorwiegend aus der Produktion von international nicht gehandelten Gütern erwirtschaften. Höhere Preise für Importe erhöhen die Lebenshaltungskosten dieser Haushalte, während die verdienten Einkommen im günstigsten Fall nicht tangiert werden.

Für weitergehende Wohlfahrtsanalysen, die u.a. den Gesundheits-, Bildungs- und Ernährungsstatus berücksichtigen, ist die Versorgung mit sozialen Diensten in die Analyse einzubeziehen. Dabei sind angebots- und nachfrageseitige Faktoren zu unterscheiden. So wirken sich sowohl die Änderungen auf den Märkten als auch die Verfügbarkeit sozialer Dienste auf das effektive Angebot an Ausbildungsdiensten für Haushalte aus: Änderungen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen das Angebot an Lehrern, Änderungen der Anzahl an Schulbüchern beeinflussen die Qualität der Ausbildung, Schulbau und Straßenbau beeinflussen den Zugang zu Bildung. Die Nachfrage nach Ausbildung hängt u.a. von Änderungen des Haushaltseinkommens ab. Der kombinierte Einfluss von Angebots- und Nachfragefaktoren determiniert dann das beobachtbare Ergebnis im Haushaltssektor, z.B. den Ausbildungsstand der Haushaltsmitglieder. Ähnlich wäre bei anderen Determinanten der Haushaltswohlfahrt vorzugehen.

Da nicht alle relevanten Zusammenhänge in Modellanalysen erfasst werden können, bedürfen sie einer Ergänzung durch deskriptiv-statistische Analysen. Der wohl umfassendste Versuch in dieser Hinsicht wurde im Schwerpunktprogramm „Adjustment with Growth and Equity“ des OECD Development Centre unternommen. Die Analyse für 7 Länder (Chile, Côte d'Ivoire, Ekuador, Ghana, Indonesien, Malaysia und Marokko) umfasst sowohl deskriptiv-statistische Vorher-Nachher-Vergleiche als auch Modellanalysen, in denen angewandte Programme mit einer Situation ohne Programm und mit einem alternativen Programm (für Côte d'Ivoire, Ekuador, Malaysia und Marokko) verglichen

werden. Das Modell erlaubt es, unterschiedliche Anpassungsprozesse auf den Gütermärkten (wie z.B. Preisflexibilität versus administrierte Preise), auf den Finanzmärkten (wie z.B. Kreditrationierung, Devisenkontrollen, Wechselkursanpassung) und Arbeitsmärkten (Mindestlöhne versus flexible Löhne) zu modellieren. Darüber hinaus können in dem dynamischen Modell sowohl die kurzfristigen Verteilungswirkungen von makroökonomischen Maßnahmen, die die Inflationsrate und/oder den Zinssatz beeinflussen, als auch die mittelfristigen Verteilungswirkungen von Strukturanpassungspolitiken, die die relativen Güter- und Faktorpreise verändern, analysiert werden.

Modellanalysen nach dem Vorbild des OECD-Ansatzes sind nicht nur ein geeignetes Instrument zur Evaluierung von Anpassungsprogrammen. Darüber hinaus können sie auch als Diskussionsgrundlage zwischen IWF/Weltbank und Nehmerländern bei der Erarbeitung eines Programmwurfes dienen. Die Geberinstitutionen offenbaren durch die Struktur des Modells, warum sie zu einer positiven Einschätzung des Programms kommen. Die Nehmer können z.B. auf nicht berücksichtigte Flexibilitätshemmnisse hinweisen.

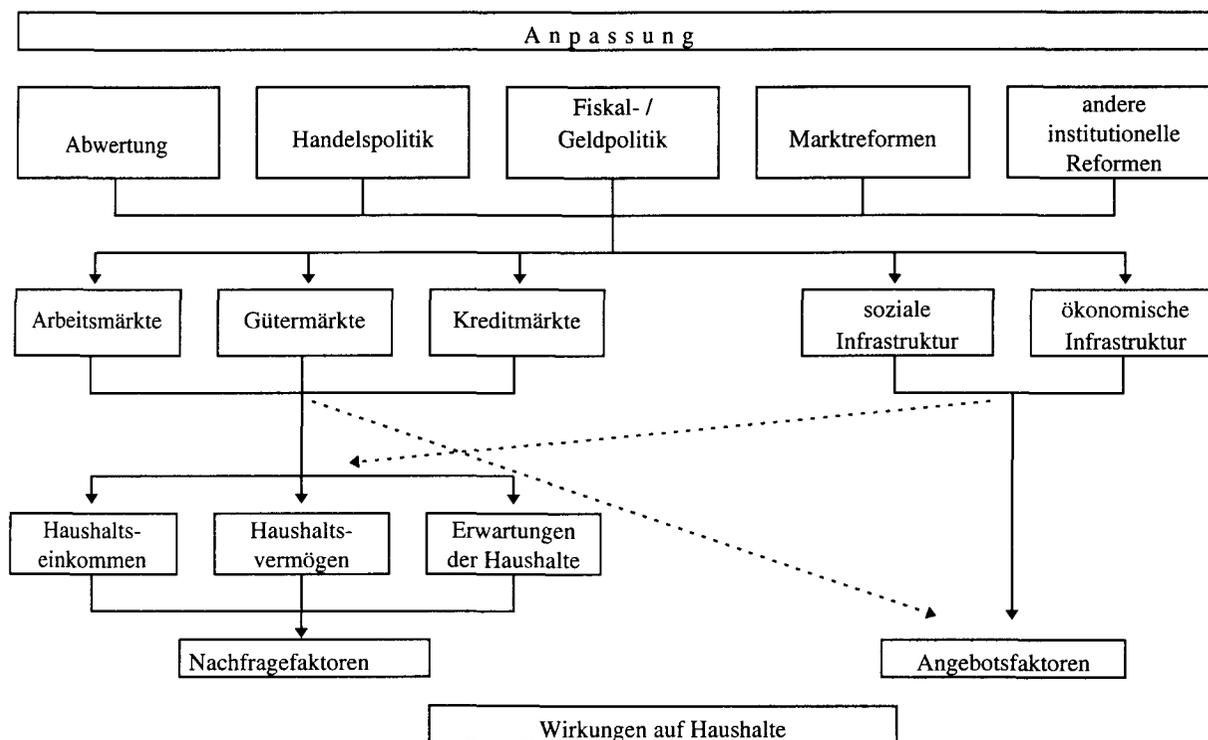
### III. Empirische Evidenz

#### 1. Querschnittsevaluierungen

Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren vornehmlich auf den letzten verfügbaren makroökonomischen Querschnittsevaluierungen des IWF und der Weltbank (IMF 1997; Jayarajah und Branson 1995)<sup>8</sup> sowie auf einer Studie der Weltbank, in der die soziale Dimension der Anpassung im Mittelpunkt steht (Jayarajah et al. 1996).

<sup>8</sup> Die Evaluierung des IWF umfasst 68 im Rahmen der „Structural Adjustment Facility“ (SAF) oder der „Enhanced Structural Adjustment Facility“ (ESAF) unterstützte Programme in 36 Ländern für den Zeitraum 1985–1996. Die Weltbank wertet 144 „Structural Adjustment Loans“ (SALS) und „Sectoral Adjustment Loans“ (SECALS) in 53 Ländern für den Zeitraum 1980–1993 aus.

Übersicht 2: Schematische Darstellung der Transmission von Anpassungspolitiken auf Haushalte



### a. Makroökonomische Stabilisierung

Die Querschnittsevaluierungen des IWF und der Weltbank enthalten jeweils eine Einschätzung der makroökonomischen Stabilisierungserfolge, die in den von ihnen finanzierten Programmen erzielt wurden. Der IWF kommt hinsichtlich der Fortschritte bei der Erreichung des internen Gleichgewichts zu dem Ergebnis, dass im Durchschnitt aller untersuchten SAF/ESAF-Länder die vorgesehenen Reduktionen des primären Haushaltsdefizits (ohne Zinszahlungen) von über 6 auf knapp 3,5 Prozent nur zur Hälfte erreicht wurden. Fast die Hälfte der Länder konnte ihr Primärdefizit innerhalb von 3 Jahren Programmlaufzeit überhaupt nicht senken. Zielverfehlungen waren in zwei Drittel der Fälle auf überschießende Staatsausgaben zurückzuführen. Die Inflationsbekämpfung war ebenfalls nur zum Teil erfolgreich (Tabelle 1). Zwar konnten 7 von 8 Ländern, die zu Beginn der Programme hohe Inflationsraten (über 40 Prozent) hatten, ihre Inflation signifikant senken. Das vom IWF definierte Ziel, nach drei Programmjahren die Inflation auf unter 10 Prozent zu senken, wurde

jedoch nur selten erreicht. Dies galt auch dann, wenn in der Ausgangslage moderate Inflation (10–40 Prozent) vorlag.

Bei der Bewertung der externen Position der SAF/ESAF-Länder verzichtet der IWF auf einen Vergleich von Zielwerten mit tatsächlich realisierten Größen. Es wird nur darauf hingewiesen, dass sich die Leistungsbilanzdefizite (ohne Transfers) zwischen 1985 und 1995 im Querschnitt der SAF/ESAF-Länder auf gleichbleibend hohem Niveau (etwa 10 Prozent des BIP) bewegten, während die Währungsreserven stiegen. Ausführlicher geht der IWF auf die Entwicklung der Schuldenbedienung ein, die als zentral für die langfristige Tragbarkeit der externen Position angesehen werden kann. Gestützt auf drei Indikatoren (Schuldendienst in Prozent der Exporte, Schuldendienst in Prozent des BIP und exzeptionelle Schuldenfinanzierung<sup>9</sup> in Prozent der Exporte), zeigt der IWF, dass 12 von 27 betrachteten Ländern in diesem Bereich klare Fortschritte erzielten (alle drei Indikatoren verbesser-

<sup>9</sup> Die exzeptionelle Schuldenfinanzierung umfasst Zahlungsrückstände, Umschuldungen und Schuldenstreichungen.

Tabelle 1: Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung in SAF/ESAF-Ländern (Durchschnittliche Inflation in Prozent)

Erfolgreiche Anpasser <sup>a</sup>	In den 3 Jahren vor erstem Programm	1993–1995	Weniger erfolgreiche Anpasser <sup>a</sup>	In den 3 Jahren vor erstem Programm	1993–1995
Albanien	170,4	17,6	Burundi	8,8	14,3
Bangladesh	10,2	4,7	Ghana	19,6	44,2
Bolivien	3471,2	10,1	Honduras	23,0	22,9
Gambia	34,6	1,4	Kenia	7,4	22,7
Guinea	71,8	4,2	Laos	18,2	13,8
Guyana	63,6	10,6	Madagaskar	11,6	35,6
Lesotho	14,4	8,0	Malawi	19,4	53,1
Mauretanien	8,8	4,4	Mongolei	177,0	100,8
Nepal	11,0	8,2	Mosambik	32,7	56,0
Sierra Leone	70,3	24,0	Pakistan	5,4	11,4
Sri Lanka	6,9	8,7	Simbabwe	20,2	21,9
Uganda	155,3	8,3	Tansania	33,9	26,9

<sup>a</sup>Länder, die entweder einstellige Inflationsraten im Zeitraum 1993–1995 erreichten oder ihre Inflation von hohen Ausgangswerten drastisch senken konnten.

Quelle: IMF (1997).

ten sich), dass weitere 10 Länder eingeschränkte Fortschritte erzielten (zwei von drei Indikatoren verbesserten sich) und dass nur in 5 Ländern keine Fortschritte zu verzeichnen waren (höchstens ein Indikator verbesserte sich).

Die Weltbank geht in der Bewertung der makroökonomischen Komponenten ihrer Programme von einem Grundmodell aus, in dem die Fiskalpolitik der Inflationsrate, der reale Wechselkurs dem Leistungsbilanzsaldo und die Geldpolitik der Höhe der Währungsreserven zugeordnet sind. Sie überprüft dann, ob die Makropolitiken in den Anpassungsländern in die geforderte Richtung wiesen und ob dies zu den gewünschten Ergebnissen führte. Wie Tabelle 2

zeigt, wurde in der Mehrzahl der Länder eine „richtige“ Politik betrieben und auch das „richtige“ Ergebnis erzielt. Am wenigsten zufriedenstellend ist die Erfolgsbilanz im Hinblick auf das interne Gleichgewicht. In immerhin 17 (19) von 53 Ländern konnte das Budgetdefizit (die Inflation) nicht zurückgeführt werden. Die in den beiden letzten Zeilen der Tabelle dargestellten Kombinationen (richtige Politik und falsches Ergebnis bzw. falsche Politik und richtiges Ergebnis) könnten darauf hindeuten, dass das unterstellte Modell in bestimmten Fällen ungeeignet ist. Für die meisten Inkonsistenzen lassen sich jedoch plausible Erklärungen finden. So waren z.B. einige Länder mit restriktiver Fis-

Tabelle 2: Makroökonomische Politiken und Ergebnisse in Weltbankprogrammen (Zahl der Länder)

Politikindikator	Internes Gleichgewicht	Externes Gleichgewicht	
	Senkung des Budgetdefizits	Reale Abwertung	Restriktive Geldpolitik (Zinserhöhung)
Gewünschtes Ergebnis	Senkung der Inflation	Verbesserung des Ressourcenbilanzsaldo <sup>a</sup>	Erhöhung der Währungsreserven
Richtige Politik, richtiges Ergebnis	27	39	32
Falsche Politik, falsches Ergebnis	10	2	8
Richtige Politik, falsches Ergebnis	9	3	7
Falsche Politik, richtiges Ergebnis	7	4	1

<sup>a</sup>Der Ressourcenbilanzsaldo ist definiert als Differenz zwischen Exporten und Importen von Gütern und Nicht-Faktordienstleistungen.

Quelle: Jayarajah et al. (1996).

kalpolitik Schocks (z.B. Dürren) ausgesetzt, die einen Inflationsdruck erzeugten. Andere Länder stellten die Finanzierung ihres Defizits auf heimische Verschuldung um, so dass sie trotz expansiver Fiskalpolitik ihre Inflation senken konnten. Schließlich profitierte eine Reihe von Ländern mit falscher Politik von positiven externen Einflüssen.

## b. Strukturreformen und Wachstum

Sowohl der IWF als auch die Weltbank betrachten in ihren Evaluierungen die Erfolge bei der Umsetzung struktureller Reformen, ohne jedoch quantitative Aussagen zu treffen. Der IWF erkennt erhebliche Verbesserungen in solchen Bereichen (z.B. Preispolitik, Handels- und Zinsliberalisierungen), in denen es um preisliche Anreize für die ökonomischen Akteure geht. Schleppend verliefen hingegen — nach Ansicht beider Institutionen — institutionelle Reformen im Finanzsektor und bei der Restrukturierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Dieses asymmetrische Muster der Implementierung vorgesehener Maßnahmen wird in externen Evaluierungen der Anpassung bestätigt (vgl. z.B. Killick 1998).

Langfristiges Ziel der Strukturreformen ist ein Anstieg der Investitionen als Voraussetzung für dauerhaftes Wirtschaftswachstum. Die Weltbank stellt in diesem Zusammenhang fest, dass in 35 von 53 untersuchten Ländern die Investitionen in Prozent des BIP innerhalb der Anpassungsperiode fielen und sich nur in 9 dieser Länder nach Beendigung des Anpassungsprogramms wieder zu erholen begannen.<sup>10</sup> Ein anfänglicher Rückgang der Investitionen ist in vielen Fällen zu erwarten, weil z.B. öffentliche Investitionsprojekte zurückgefahren werden und noch Unsicherheit über die Dauerhaftigkeit der Reformen besteht. Schwerer zu erklären ist dagegen die oft langsame bzw. fehlende Erholung der Investitionen, die von Mosley et al. (1991) als entscheidende Schwäche der Struktur-

anpassung angesehen wird.<sup>11</sup> Die Weltbank versucht, dieses Phänomen mit Unterschieden in der Reformimplementierung zu erklären, indem sie eine Stichprobe von 20 Ländern in 12 intensive Anpasser und 8 weniger intensive Anpasser aufteilt und ermittelt, dass 9 der 12 intensiven Anpasser, aber keiner der 8 weniger intensiven Anpasser die Investitionen nach Abschluss der Anpassungsperiode erhöhen konnte. Aufgrund der schwer nachprüfbareren Länderaufteilung und der einfachen Korrelation zwischen dem Indikator der Reformintensität und den Investitionen, die sonstige Einflussgrößen unberücksichtigt lässt, ist dieses Ergebnis allerdings mit Vorsicht zu interpretieren.

In Bezug auf das Wachstum stellt der IWF fest, dass in der Gruppe der SAF/ESAF-Länder das reale BIP pro Kopf im Zeitraum 1991–1995 im Durchschnitt stagnierte, während es 1981 und 1985 — also vor Beginn der Anpassung — um 1,1 Prozent zurückgegangen war.<sup>12</sup> Dieser bescheidene Fortschritt wird noch dadurch relativiert, dass auch unter den Ländern, die nicht an Anpassungsprogrammen des IWF teilnahmen, eine Steigerung des durchschnittlichen BIP pro Kopf von 0,3 auf 1,0 Prozent im gleichen Zeitraum zu verzeichnen war. Darüber hinaus enthalten die Evaluierungen des IWF und der Weltbank jeweils nur *bedingte Aussagen* über das Wachstum auf der Basis von Regressionsanalysen. Der IWF schätzt — getrennt für afrikanische und außerafrikanische SAF/ESAF-Länder — eine Wachstumsgleichung, in der das Wachstum des BIP pro Kopf u.a. von Indikatoren der ergriffenen makroökonomischen und strukturellen Reformmaßnahmen abhängt. Für die außerafrikanischen Länder erklären die beiden Politikvariablen zusammen etwa 50 Prozent der Wachstumsunterschiede, d.h., makroökonomische und strukturelle Reformen sind von großer Bedeutung für das Wachstum. Für die Länder Afrikas südlich der Sahara ist der Zusammenhang weniger eng. Insbesondere haben Strukturreformen nur einen geringen Einfluss auf das Wachstum. In der Regression der Weltbank sind

<sup>10</sup> Die Evaluierung des IWF enthält nur die Information, dass die Investitionen im Durchschnitt der SAF/ESAF-Länder zwischen 1986–1990 und 1991–1995 um 2 Prozentpunkte von 18 auf 20 Prozent gestiegen sind. Sie wird deshalb hier nicht weiter betrachtet.

<sup>11</sup> Mosley et al. (1991) haben die bisher wohl umfassendste externe Bewertung von Struktur- und Anpassungsprogrammen der Weltbank durchgeführt.

<sup>12</sup> Von der Weltbank liegt kein entsprechender Vorher-Nachher-Vergleich vor.

das Haushaltsdefizit und der reale Wechselkurs als erklärende Variable enthalten. Im Durchschnitt aller Länder besteht ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen den Politikvariablen und der Wachstumsrate, d.h., eine Haushaltskonsolidierung und eine reale Abwertung sind wachstumsfördernd.<sup>13</sup> Der Zusammenhang zwischen realem Wechselkurs und Wachstum ist nicht mehr signifikant, wenn nur die Länder Afrikas südlich der Sahara betrachtet werden. Dies könnte allerdings an der mit 13 Ländern kleinen Stichprobe liegen. In einer umfassenderen Bewertung der Anpassung in Afrika (World Bank 1994) ergab eine Regression für 29 afrikanische Länder eine signifikante Wachstumswirkung des realen Wechselkurses und des Haushaltsdefizits. Insgesamt lautet das Fazit von IWF und Weltbank also: Wenn die geforderten Politikreformen durchgeführt werden, dann ist mit höherem Wachstum zu rechnen.

### c. Soziale Wirkungen

In ihrer Evaluierung der sozialen Folgen der Strukturanpassung stellt die Weltbank fest, dass in 23 von 33 Ländern, für die mindestens zwei Beobachtungen vorlagen, die Armutsrate während der Anpassungsperiode sank. Der Rückgang der Armut war allerdings zumeist gering. Nur in 4 Ländern ging die Armutsrate im Jahresdurchschnitt um mehr als 2 Prozentpunkte zurück. Änderungen der Armut wiesen eine starke Korrelation mit den erzielten Wachstumserfolgen auf. Während sich die Armutssituation in allen 9 Ländern mit negativem Wachstum verschlechterte, verbesserte sie sich eindeutig in 19 von 24 Ländern mit positivem Wachstum.<sup>14</sup> Für die Entwicklung der Einkommensverteilung ließ sich kein erkennbarer Trend feststellen. Gemessen am Gini-Koeffizienten, verringerte sich die Ungleichheit in 17 Ländern, erhöhte sich in 14 Ländern und blieb in 2 Ländern konstant.

Neben der Darstellung der Veränderungen von Armut und Einkommensverteilung widmet sich die Evaluierung zwei Bereichen, in denen die Weltbank Bedarf an direkten Eingriffen zugunsten der armen Bevölkerung erkennt; dies sind die Bereitstellung von sozialen Sicherungsnetzen für die kurzfristigen Verlierer der Anpassung und eine stärkere Armutsorientierung der Staatsausgaben. Mit diesen beiden Bereichen beschäftigt sich auch eine jüngst erschienene Studie des IWF (IMF 1999b). Die Einrichtung temporärer sozialer Sicherungsnetze wird von beiden Institutionen im Rahmen von Anpassungsprogrammen unterstützt. Die geförderten Programme umfassen u.a. direkte Geldtransfers an die Armen, Subventionen für Basisgüter und -dienstleistungen, die staatliche Verteilung von Basisgütern und -dienstleistungen, öffentliche Beschäftigungsprogramme und Ernährungsprogramme. Wie IWF und Weltbank den Gesamterfolg der von ihnen unterstützten Sozialprogramme einschätzen, lässt sich nicht eindeutig feststellen. Von der Weltbank wird nur angedeutet, dass Sicherungsnetze, die auf der marktlichen Versorgung mit Basisgütern und -dienstleistungen beruhen (Geldtransfers, Konsumentensubventionen und Beschäftigungsprogramme), erfolgversprechender als die staatliche Bereitstellung sind, weil sie weniger Verwaltungskosten verursachen und zu einer höheren Versorgungsqualität führen. Externe Beobachter (z.B. Killick 1999) bescheinigen, dass die Effektivität der sozialen Sicherungsnetze im Zeitablauf zugenommen hat. Zu kritisieren bleibt vor allem, dass Sozialprogramme zu einem großen Teil Bevölkerungsgruppen wie entlassenen Staatsbediensteten zugute kommen, die in der Regel nicht zu den wirklich Bedürftigen zählen. Häufig sind die Programme zudem unterfinanziert, wobei offen ist, ob dies eher an Budgetrestriktionen oder an konzeptionellen Mängeln liegt.

Im Rahmen der Umstrukturierung der Staatsausgaben besteht das wesentliche soziale Ziel von IWF und Weltbank darin, die Humankapitalbildung der Armen zu fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, wird angestrebt, den Anteil der Sozialausgaben an den laufenden Staatsausgaben zu steigern und innerhalb des Sozial Etats eine Umschichtung von tertiärer zu primärer Bil-

<sup>13</sup> Zu einem ganz ähnlichen Ergebnis kommen Mosley et al. (1991), die die Haushaltspolitik und die Handelsliberalisierung als zentrale Wachstumsdeterminanten in Anpassungsländern identifizieren.

<sup>14</sup> In den übrigen 5 Ländern mit positivem Wachstum variierte die Evidenz mit dem gewählten Armutsmaß (Armutsrate oder Armutslücke).

Tabelle 3: Ausgaben für primäre und tertiäre Ausbildung (Prozent der gesamten Bildungsausgaben)

	Primäre Bildung			Tertiäre Bildung		
	1980	1985	Letzte verfügbare Angabe	1980	1985	Letzte verfügbare Angabe
Argentinien	46,2	10,1	–	15,7	25,1	–
Bolivien	64,0	64,0	–	10,0	18,0	–
Brasilien	18,4	49,0	–	42,0	32,0	–
Chile	45,7	53,0	51,1	34,8	21,8	20,5
Costa Rica	37,0	33,0	33,0	34,0	41,0	49,0
Côte d'Ivoire	–	41,0	42,2	–	17,9	17,4
Jamaika	38,0	35,0	–	19,0	24,0	–
Kenia	–	58,0	56,3	–	12,3	14,7
Kolumbien	43,6	38,0	39,2	22,7	20,0	21,1
Malawi	–	45,1	37,9	–	22,2	20,9
Marokko	34,0	34,0	34,0	17,0	18,0	20,0
Sambia	45,0	44,0	41,0	11,0	17,0	22,0
Senegal	–	46,0	44,0	–	15,0	17,0
Togo	31,0	38,5	–	31,6	28,1	–
Uruguay	43,1	39,3	27,5	21,3	24,2	18,7

Quelle: Jayarajah et al. (1996).

derung und von kurativen zu präventiven Gesundheitsdiensten vorzunehmen. In den meisten Ländern, die an Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank teilnahmen, konnte der Anteil der Sozialausgaben an den laufenden Staatsausgaben tatsächlich gesteigert werden. In etwa 50 Prozent der Länder stieg auch der Anteil der Sozialausgaben am BIP, obwohl der Anteil der gesamten Staatsausgaben im Zuge der makroökonomischen Stabilisierung abnahm.<sup>15</sup> Die realen Sozialausgaben pro Kopf — der eigentlich relevante Indikator für die zur Verfügung stehenden Mittel — fielen jedoch in über 60 Prozent der Länder, weil das Wachstum nicht ausreichend war. Der IWF berichtet hingegen, dass in 31 ESAF-Ländern die realen Gesundheits- und Bildungsausgaben pro Kopf im Zeitraum 1985–1997 durchschnittlich pro Jahr um 4,0 bzw. 4,9 Prozent gestiegen sind und dass sich parallel dazu wichtige Sozialindikatoren wie die Einschulungsquote verbesserten. Die Diskrepanz zwischen den beiden Untersuchungen könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Weltbank-evaluierung überwiegend die achtziger Jahre

umfasst. Dies wäre dann ein Hinweis auf eine verbesserte Zielerreichung in den neunziger Jahren.

Äußerst gering waren die Erfolge bei der Reallokation der Sozialausgaben. Tabelle 3 illustriert dies für den Bildungssektor. Nur selten — wie etwa in Chile — konnten die regressiven Wirkungen der Bildungsausgaben gemildert werden; in der Mehrzahl der Länder, für die geeignete Daten verfügbar waren, verschärfte sich die Regressivität sogar noch. Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Gesundheitsbereich.

#### d. Gesamtbeurteilung

Bei einer Gesamteinschätzung der Anpassungspolitik ist zunächst auf die erheblichen Probleme der Evaluierungsmethoden (Vorher-Nachher-Methode, Soll-Ist-Vergleich) hinzuweisen (Abschnitt II.3). Des Weiteren ist es wahrscheinlich, dass sich Entwicklungen der neunziger Jahre, wie die stärkere Betonung institutioneller Reformen und sozialpolitischer Maßnahmen, noch nicht vollständig in den Evaluierungsergebnissen niederschlagen. Unter diesem Vorbehalt ist in allen drei untersuchten Bereichen — makroökonomische Stabilisierung, Wachstum und soziale Wirkungen — nur eine gemischte Erfolgsbilanz der Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank zu diagnostizieren. Für die-

<sup>15</sup> Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass Kürzungen bei den Staatsausgaben vornehmlich zu Lasten der Infrastrukturinvestitionen gingen. Sofern die Infrastrukturinvestitionen z.B. den Armen in ländlichen Gebieten zugute kamen, kann der Gesamteffekt der Umstrukturierung von Infrastrukturausgaben zu Sozialausgaben durchaus negativ sein.

ses Resultat werden hauptsächlich zwei Erklärungen angeboten: Zum einen wird der von IWF und Weltbank zugrunde gelegte Ansatz kritisiert, zum anderen wird der oft mangelnde Anpassungserfolg auf eine unzureichende Implementierung der grundsätzlich als richtig erachteten Reformen zurückgeführt.

Um untersuchen zu können, ob die Kritik am Ansatz der Bretton-Woods-Organisationen empirisch relevant ist, bedürfte es detaillierter Länderstudien, die u.a. auch auf Modellanalysen zurückgreifen müssten, mit deren Hilfe alternative, stärker armutsorientierte Programmwürfe zum Vergleich herangezogen werden könnten. Das Beispiel der problematischen Reformabfolge in Simbabwe (vgl. unten Abschnitt III.2) deutet an, dass das Design von Anpassungsprogrammen nicht immer fehlerfrei ist. Ziemlich sicher ist allerdings, dass Fehler im Design nicht allein für beschränkte Anpassungserfolge verantwortlich sind. Eine beträchtliche Zahl von Untersuchungen kommt nämlich zu dem einhelligen Schluss, dass die Reformimplementierung tatsächlich unzureichend war und dass bei Durchführung der typischerweise von IWF und Weltbank geforderten Maßnahmen positive Effekte zu erwarten sind. Zahlreiche Hinweise auf die mangelhafte Umsetzung von Reformen finden sich sowohl innerhalb als auch außerhalb der Bretton-Woods-Institutionen. So gelangt die Weltbank z.B. zu der Einschätzung, dass von 37 Staaten Afrikas südlich der Sahara, die im Zeitraum 1980–1996 Anpassungskredite in Anspruch nahmen, nur 10 die Programmauflagen in zufrieden stellendem Umfang erfüllten (World Bank 1997a). Mosley et al. (1991) sehen in den 9 von ihnen untersuchten Anpassungsländern nur 54 Prozent der Auflagen der Weltbank als erfüllt an. In einer umfangreichen Studie der Konditionalität des IWF stellt Killick (1995) schließlich fest, dass 53 Prozent aller IWF-Programme (standby, SAF und ESAF) im Zeitraum 1979–1993 wegen Nichtbefolgen von Konditionen unterbrochen wurden.

Dass makroökonomische und strukturelle Reformen positive Wachstumswirkungen haben, deuten bereits die Querschnittsevaluierungen des IWF und der Weltbank an, wobei jedoch insbesondere die Regressionen der Welt-

bank methodisch angreifbar sind. Methodisch aufwendigere Analysen bestätigen allerdings dieses Ergebnis. So zeigen Sahn et al. (1997) mit Hilfe von Simulationsstudien für eine Gruppe von afrikanischen Ländern, dass Strukturanpassungsmaßnahmen das Wachstum erhöhen und in vielen Fällen auch die Armut verringern, wenn auch nur in geringem Maße. Burnside und Dollar (1997, 1998) untersuchen in Regressionsanalysen die Wirkungen von Entwicklungshilfe für einen Querschnitt von 56 Entwicklungsländern und ermitteln dabei nur für die Ländergruppe mit „guter“ Wirtschaftspolitik einen positiven Zusammenhang zwischen Hilfeleistungen und der Wachstumsrate des BIP pro Kopf bzw. der Reduktion der Kindersterblichkeit.<sup>16</sup>

## 2. Fallstudien

Ergänzend zu den Querschnittsbetrachtungen, die nur recht allgemeine Schlüsse über die Erfolgsbilanz von Anpassungsprogrammen zulassen, wurden die Entwicklungen in drei Ländern — Simbabwe, Uganda und Peru — eingehender untersucht, um die Wirkungen der durchgeführten Anpassungsmaßnahmen auf wichtige makroökonomische und soziale Indikatoren im Detail nachzeichnen zu können. Im Folgenden sind die wichtigsten Ergebnisse der Fallstudien zusammengefasst. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in Thiele und Wiebelt (1999).

### a. Simbabwe

Infolge einer exzessiven Importsubstitutionspolitik und einer expansiven Fiskalpolitik in den achtziger Jahren geriet die Wirtschaft von Simbabwe 1990 mit steigenden Defiziten und Auslandsschulden in eine kritische Situation. Die Importsubstitutionspolitik hatte eine breit angelegte Exportausdehnung, Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindert. Hohe Staatsdefizite hatten private Investitionen verdrängt und die Inflation angeheizt. Das Anpassungsprogramm in Simbabwe beinhaltete im We-

<sup>16</sup> Die Kindersterblichkeit wird als Indikator der Armutssituation interpretiert.

sentlichen zwei Komponenten: eine restriktive Fiskal- und Geldpolitik zur kurzfristigen Stabilisierung; eine Liberalisierung der Wirtschaft sowie eine Steuerreform zur Verbesserung der Ressourcenallokation und des Wachstums. Um den Anpassungsprozess sozialverträglich zu gestalten, sollten der Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu Grundnahrungsmitteln und sozialen Diensten sichergestellt sowie Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose eingeführt werden.

Die strukturellen Maßnahmen wurden bis 1995 weitgehend umgesetzt und die Ergebnisse übertrafen in mancherlei Hinsicht die Erwartungen, und zwar trotz einer schwerwiegenden Dürre im Jahr 1992 und einer weiteren Dürre im Jahr 1995. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Exporte, Ersparnisse und Investitionen. Die Sparquote stieg zwischen 1991 und 1996 von 13 auf 22 Prozent, die Investitionsquote von 19 auf 23 Prozent. Bedingt durch eine deutliche reale Abwertung erhöhte sich die Exportquote ebenfalls von 21 auf 35 Prozent (Schaubild 1). Allerdings gelang es durch die Strukturreformen nicht, das Wachstum nachhaltig zu stimulieren und die Anpassung sozialverträglich zu gestalten.

Das reale Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 2 Prozent hielt nicht mit dem Bevölkerungswachstum Schritt, so dass das reale Pro-Kopf-Einkommen sank. Für das mangelnde Wirtschaftswachstum sind vor allem die geringen Stabilisierungserfolge verantwortlich zu machen. Das fiskalische Ziel des Programms im-

plizierte eine drastische Reduktion der Primärausgaben um insgesamt 40 Prozent für den Zeitraum 1992–1995. Zwar führte die Regierung ihre Primärausgaben bis 1993 leicht zurück (Schaubild 2); diese Einsparungen reichten jedoch weder aus, um das ursprüngliche Defizit zu schließen, noch um die zusätzlichen fiskalischen Kosten zu decken, die aus der Steuerreform und der Finanzmarktliberalisierung resultierten. Anhaltend hohe Budgetdefizite erhöhten die Staatsverschuldung im In- und Ausland, hielten die Inflation auf hohem Niveau und verhinderten die zur Stimulierung des Wachstums notwendige weitere reale Abwertung nach 1994 (Schaubild 1 und 2). Wegen der unzureichenden fiskalischen Anpassung geriet die Regierung außerdem zunehmend in eine Schuldenfalle. Da die Realzinssätze seit 1993 beträchtlich über der Wachstumsrate lagen, stieg die öffentliche Verschuldung drastisch an.

Ein Großteil der negativen makroökonomischen Effekte hätte womöglich vermieden werden können, wenn beim Entwurf der Stabilisierungskomponente ein besonderes Augenmerk auf die Abfolge der Reformschritte gelegt worden wäre. Insbesondere wäre es nicht zu der starken Zunahme der Staatsverschuldung gekommen, wenn kostenintensive Reformschritte (Steuerreform und damit Einnahmehausfälle sowie Liberalisierung der Finanzmärkte und damit hohe Zinslast) nach — anstatt vor — erfolgter Defizitreduzierung durchgeführt worden

Schaubild 1: Externes Gleichgewicht in Simbabwe 1991–1996

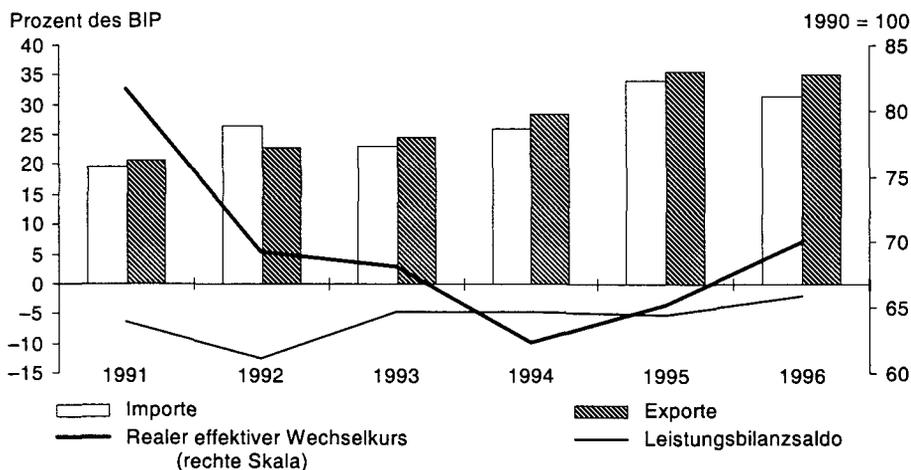
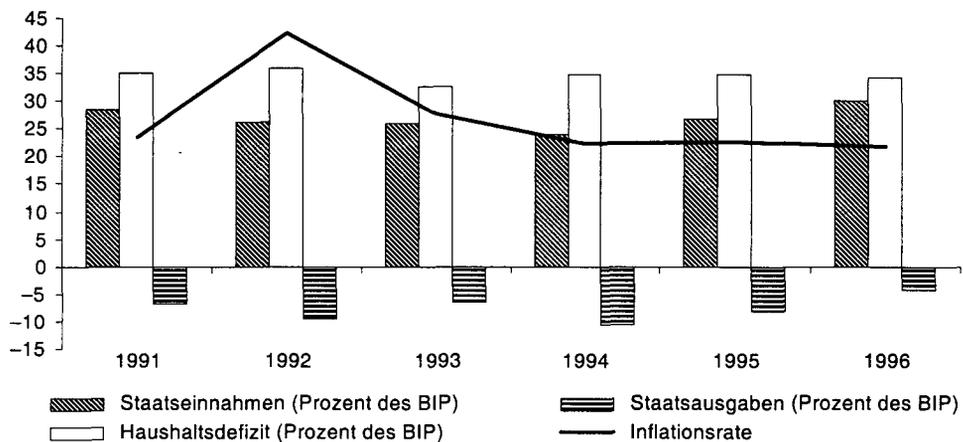


Schaubild 2: Internes Gleichgewicht in Simbabwe 1991–1996



wären. Ein wichtiger Beitrag zur Finanzmarktliberalisierung wäre zudem quasi automatisch geleistet worden, weil die Reduktion der Inflation als Folge geringerer Budgetdefizite zu positiven Realzinssätzen geführt hätte.

Die sozialen Auswirkungen der Anpassung in Simbabwe waren erheblich.<sup>17</sup> Über die gesamte Programmperiode sind die durchschnittlichen Konsumausgaben pro Kopf um 25 Prozent zurückgegangen. Dies deutet darauf hin, dass nicht nur einzelne Bevölkerungsgruppen, sondern ein Großteil der Bevölkerung Realeinkommensverluste hinnehmen musste. In der Tat sanken zwischen 1991 und 1996 sowohl im öffentlichen Dienst als auch im verarbeitenden Gewerbe Beschäftigung (um 23 bzw. 9 Prozent) und Reallohne (um 26 bzw. 40 Prozent). Dagegen profitierte der Agrarsektor von der Wechselkursabwertung und der Liberalisierung des Vermarktungssystems. Der Preisindex für landwirtschaftliche Güter stieg im Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Preisniveau um 15 Prozent.

Diese Anpassungen führten zu beträchtlichen Änderungen der Einkommensverteilung zwischen Stadt und Land. Die Angaben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (CSO 1997) lassen den Schluss zu, dass die quantitativ be-

deutendste Umverteilung zwischen Lohnempfängern im formalen Sektor und Landwirten stattgefunden hat. Während der Anteil von Löhnen und Gehältern an der Bruttowertschöpfung von 51 Prozent (1990) auf 35 Prozent (1996) gesunken ist, hat sich der Anteil der Selbstständigeinkommen (eine Kategorie, die von Kleinlandwirten dominiert wird) von 20 auf 32 Prozent erhöht. Allerdings wird die Verbesserung der Realeinkommensposition der Kleinlandwirte durch diese Umverteilung der Faktoreinkommen etwas überzeichnet. Erstens dürften die Transfers städtischer Haushalte an ländliche Familienangehörige stärker zurückgegangen sein als die städtischen Löhne. Zweitens sind die Nahrungsmittelpreise im Verhältnis zum Konsumentenpreisindex gestiegen. Da der Nahrungsmittelanteil am Budget ländlicher Haushalte etwa doppelt so hoch wie der städtischer Haushalte ist, bedeutet dies einen Anstieg der relativen Lebenshaltungskosten ländlicher Haushalte. Trotz dieser Einschränkungen hat eindeutig eine Umverteilung von städtischen Lohnempfängern zu ländlichen Haushalten und damit eine Nivellierung der Einkommensverteilung stattgefunden.

Verglichen mit dem Rückgang des privaten Konsums und den beträchtlichen Umverteilungen dürften die staatlichen Programme zur Abmilderung der sozialen Kosten der Anpassung in städtischen Gebieten unzureichend gewesen sein. Außerdem verhinderten nach Aussage der Weltbank (World Bank 1995) Programmverzögerungen, zentrale Abwicklung sowie unzurei-

<sup>17</sup> Quantitative Angaben über die Veränderung der Einkommensverteilung (wie z.B. Gini-Koeffizienten) und die Armutssituation (wie z.B. Inzidenz der Armut) vor und nach dem Programm liegen für Simbabwe nicht vor. Es wird deshalb hier auf einige makroökonomische und sektorale Angaben des nationalen Statistikamtes (CSO 1997) und der Weltbank (World Bank 1998) zurückgegriffen.

chende finanzielle Mittel und ungenügende Zielgruppenorientierung eine effektive Umsetzung der Maßnahmen.

Weiterhin wurde die Wohlfahrt der Haushalte durch Ausgabenkürzungen im sozialen Bereich beeinflusst. Nach Angaben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ging der Anteil der Gesundheitsausgaben (laufende Ausgaben und Investitionen) an den gesamten Staatsausgaben zwischen 1990/91 und 1995/96 von 6,4 auf 4,3 Prozent zurück; der Anteil am BIP sank von 3,1 auf 2,1 Prozent. Allerdings sank der relative Preis für Gesundheitsleistungen um ein Drittel. Dies ließ, zusammen mit einer Expansion des privaten Gesundheitssektors, die realen Gesundheitsausgaben (öffentlich und privat) um 45 Prozent steigen. Trotz eines hohen Bevölkerungswachstums über die Anpassungsperiode gab es auch eine beträchtliche Ausweitung der realen Pro-Kopf-Ausgaben. Es gibt aber zwei Gründe, warum sich trotz der Ausweitung der durchschnittlichen realen Ausgaben die Gesundheitsversorgung zumindest für einige Bevölkerungsgruppen verschlechtert haben könnte. Erstens berücksichtigen die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Qualitätsänderungen. Es ist jedoch fraglich, ob die Qualität der staatlichen Gesundheitsversorgung angesichts der drastischen Lohnkürzungen gleich geblieben ist. Die Lohnkürzungen im öffentlichen Gesundheitsdienst haben z.B. viele Ärzte dazu veranlasst, in den Privatsektor abzuwandern. Zweitens hat zwar die Versorgung mit privaten Gesundheitsdiensten zugenommen, die mit öffentlichen jedoch abgenommen. Dies hat den Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu Gesundheitsdiensten beeinträchtigt. Gleichzeitig haben sich wichtige Gesundheitsindikatoren verschlechtert, bei denen noch in den achtziger Jahren erstaunliche Verbesserungen erzielt wurden. So ist z.B. die Unterernährung von Kindern um das Vierfache angestiegen. Der Einbruch verschiedener Gesundheitsindikatoren lässt sich allerdings wegen der zunehmenden Ausbreitung von AIDS nicht ohne Weiteres auf Ausgabenkürzungen zurückführen.<sup>18</sup>

Im Bildungsbereich nahmen — analog zum Gesundheitswesen — die Staatsausgaben in Prozent des BIP ab, was durch sinkende Kosten überkompensiert wurde, so dass per saldo bei den realen Bildungsausgaben ein Zuwachs zu verzeichnen war. Anders als im Gesundheitswesen reichte der Anstieg der realen Bildungsausgaben allerdings nicht aus, um mit dem Bevölkerungswachstum Schritt zu halten, so dass die Pro-Kopf-Ausgaben zurückgingen. Obwohl die Lehrergehälter um ein Drittel gesenkt wurden, liegen keine Indizien für eine Verschlechterung der Ausbildungsqualität vor.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Anpassungsprogramm in Simbabwe seine selbst gesteckten Ziele weit verfehlt hat. Da das Programm vor Ort entwickelt wurde, liegt die Verantwortung hauptsächlich bei der Regierung selbst. Der IWF trägt jedoch Mitschuld am Misserfolg, da er die Regierung bei der Durchführung einer fiskalischen Strategie ermuntert hat, die eindeutig inkonsistent war.

## b. Uganda

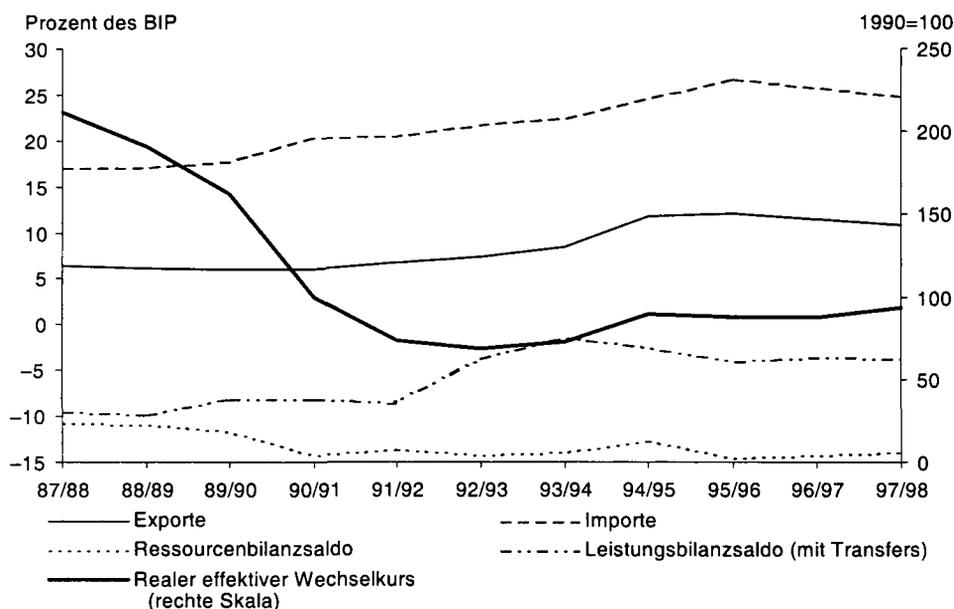
In Uganda ereignete sich in der Zeit von 1971 bis 1986 ein dramatischer wirtschaftlicher Niedergang, der sich u.a. in sinkenden Pro-Kopf-Einkommen, Investitionen und Exporten, einer zuletzt dreistelligen Inflationsrate und einer zu großen Teilen zerstörten Infrastruktur niederschlug. Während der Privatsektor sich weitgehend in die Subsistenzwirtschaft zurückzog, kam die Staatstätigkeit nahezu zum Erliegen. Vor diesem Hintergrund nahm eine neue ugandische Regierung ab 1987 mit Unterstützung von IWF und Weltbank Reformen in Angriff. Im Mittelpunkt der Reformen standen die makroökonomische Stabilisierung, die Revitalisierung der Exporte mittels einer Abwertung und einer schrittweisen Liberalisierung der Agrarmärkte sowie der Wiederaufbau der Infrastruktur.

Gemessen an den üblichen makroökonomischen Indikatoren ist die Anpassung in Uganda als Erfolg zu werten. Nach anfänglichen Rückschlägen wurde die Inflation unter Kontrolle gebracht, Haushalt und Leistungsbilanz weisen moderate Defizite auf. Das BIP pro Kopf ist in der

<sup>18</sup> Simbabwe ist eines der am stärksten von AIDS betroffenen Länder der Welt: Rund 30 Prozent der

Schwangeren und etwa 10 Prozent der Neugeborenen sind HIV-positiv.

Schaubild 3: Externes Gleichgewicht in Uganda 1987/88–1997/98



Dekade von 1986 bis 1996 um 40 Prozent gestiegen, wenn auch von einem äußerst geringen Ausgangsniveau. Hinter dem positiven Gesamtbild verbergen sich im Wesentlichen zwei Problemereiche, die die Nachhaltigkeit des Anpassungserfolgs gefährden könnten.

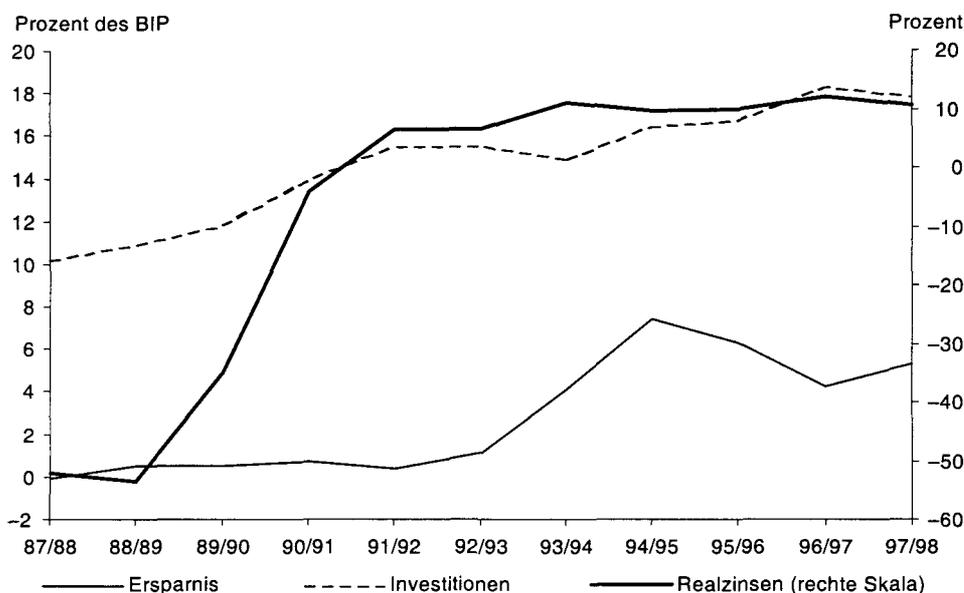
*Erstens* hat die nominale Abwertung zwar zu einer realen Abwertung geführt (Schaubild 3). Diese hat jedoch nicht den erwarteten Anstieg der Exporte, die fast ausschließlich aus landwirtschaftlichen Gütern bestehen, nach sich gezogen. Die Folge der verhaltenen Exportentwicklung ist ein immer noch hohes Ressourcenbilanzdefizit, das durch direkte Übertragungen (insbesondere öffentliche Transfers, aber auch Überweisungen von Auslandsugandern) finanziert wird. Da die Übertragungen in der gegenwärtigen Höhe für die Zukunft nicht als gesichert angesehen werden können, ist die externe Position Ugandas nach wie vor labil. Dies gilt trotz der diversen Entschuldungsinitiativen, die die Schuldendienstquote von einem Rekordniveau von 125 Prozent der Exporte 1991/92 auf etwas über 20 Prozent 1997/98 gesenkt haben.

Für die bisher mangelnde Dynamik der Agrarexporte lassen sich mehrere Gründe anführen. Zum Ersten gab es bei der Preisliberalisierung

und der Deregulierung der Vermarktungsorganisationen erhebliche Verzögerungen, so dass positive Produktionsanreize z.T. erst Mitte der neunziger Jahre wirksam wurden (Belshaw et al. 1999). Zum Zweiten wurde erst ab dem Fiskaljahr 1995/96 die Abhängigkeit von Handelssteuern deutlich verringert. Zwar wurde schon 1991 die direkte Besteuerung der Exporte abgeschafft, die dafür eingeführten Importzölle stellten jedoch eine erhebliche indirekte Diskriminierung der Agrarexporte dar. Zum Dritten ist zu bezweifeln, ob der Staat in ausreichendem Maße Dienstleistungen (z.B. Forschung und Beratung) für den meist kleinbäuerlich geprägten Agrarsektor bereitstellt. Schließlich wurde die durch Infrastrukturinvestitionen erreichte Senkung der Transportkosten zumindest teilweise durch die starke Besteuerung von Treibstoff konterkariert.

*Zweitens* hat die Zinsliberalisierung, die ab 1991 zu positiven Realzinsen geführt hat, die inländische Ersparnis nur mäßig angehoben (Schaubild 4). Die Lücke zwischen heimischer Ersparnis und Investitionen ist etwa konstant geblieben, weil auch letztere nur moderat angestiegen sind und sich immer noch unter 20 Prozent des BIP bewegen. Das spektakuläre

Schaubild 4: Ersparnis und Investitionen in Uganda 1987/88–1997/98



Wachstum Ugandas dürfte bisher im Wesentlichen aus einem effizienteren Einsatz vorhandener Ressourcen resultiert haben. Um die für ein dauerhaftes Wachstum notwendige Erhöhung der Investitionen auf 25–30 Prozent wie in den erfolgreichen asiatischen Volkswirtschaften zu erreichen, werden heimische Ersparnisse und ausländische Direktinvestitionen wahrscheinlich auf absehbare Zeit nicht ausreichen, so dass Uganda weiterhin auf Transfers angewiesen sein wird.

Wachstumsbedingt hat sich die Armut im Laufe der Anpassung signifikant verringert (Tabelle 4). Dies gilt insbesondere für die städtische Bevölkerung, während für die Kleinlandwirte, die vornehmlich Nahrungsgüter zu Subsistenzzwecken produzieren, kaum Fortschritte in der Armutsbekämpfung erzielt worden sind. Damit Letztere am Wachstumsprozess teilhaben können, sind sie auf weitere Verbesserungen in der Infrastruktur und auf ein größeres Maß an Forschungs- und Beratungsdienstleistungen angewiesen. Die Einkommensverteilung hat sich, gemessen am Gini-Koeffizienten, zwischen 1992 und 1995 nicht merklich verändert. Der leichte Rückgang der Ungleichverteilung in den Städten wird von Appleton (1998) auf eine verbes-

serte Zielgruppenorientierung staatlicher Ausgaben zurückgeführt.

Im Hinblick auf die längerfristigen Perspektiven für die Entwicklung von Armut und Einkommensverteilung ist die Humankapitalbildung von entscheidender Bedeutung. Tabelle 5 enthält einige Indikatoren zur Gesundheit und Bildung. Es zeigt sich, dass der ugandische Staat eine Umstrukturierung der laufenden Staatsausgaben zugunsten von Gesundheit und Erziehung, wie sie in der Strukturanpassung vorgesehen war, bis zum Fiskaljahr 1995/96 nicht umsetzen konnte.<sup>19</sup> Dennoch wirkten ein steigendes BIP pro Kopf und ein steigender Anteil der laufenden Staatsausgaben am BIP darauf hin, die Ausgaben pro Kopf zu steigern. Dem wirkte allerdings ein erheblicher, durch Lohn erhöhungen im öffentlichen Dienst bedingter Anstieg der relativen Preise für Gesundheit und Bildung entgegen, so dass die *realen* Ausgaben pro Kopf stagnierten. Dies spiegelt sich darin wider, dass Indikatoren wie die Kindersterblichkeit und der Grundschulbesuch nahezu unverändert blieben.

<sup>19</sup> Ob es innerhalb der Ausgaben für Gesundheit und Erziehung Umschichtungen zugunsten des Primärbereichs gab, lässt sich nicht verifizieren.

Tabelle 4: Armut und Einkommensverteilung in Uganda 1992 und 1995

	1992		1995	
	<i>Armutsrate (Prozent)</i>			
	Armutsrate	Anteil an der Armut	Armutsrate	Anteil an der Armut
<i>Regional</i>				
National	55,6	100,0	45,6	100,0
Rural	59,4	93,4	49,7	93,9
Urban	29,4	6,6	20,0	6,1
<i>Sektoral</i>				
Nahrungsgüter	64,1	54,4	58,3	56,5
Agrarexportgüter	59,6	25,2	40,5	24,1
Sonstige Landwirtschaft	51,7	2,4	41,0	1,8
Industrie	44,1	4,1	30,9	3,2
Verarbeitendes Gewerbe	46,3	3,0	27,9	2,1
Dienstleistungen	29,8	9,2	20,8	8,0
Sonstige <sup>a</sup>	59,8	4,6	62,1	6,6
		<i>Gini-Koeffizient</i>		
National		0,38		0,38
Rural		0,33		0,34
Urban		0,44		0,40

<sup>a</sup>Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand in keinem Wirtschaftsbereich tätig war (z.B. Arbeitslose).

Quelle: Appleton (1998).

Tabelle 5: Gesundheits- und Erziehungsindikatoren in Uganda 1988–1997<sup>a</sup>

	1988/89	1989/90	1990/91	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
<i>Gesundheit</i>								
Nominale Ausgaben (Prozent der laufenden Staatsausgaben)	4,0	4,6	5,4	5,1	4,8	4,4	6,7	8,3
Reale Ausgaben pro Kopf (Uganda-Shilling) <sup>b</sup>	515,4	609,5	503,9	542,6	600,2	568,2	917,4	1 328,2
Impfungen (Prozent)								
Diphtherie	38						63	
Polio	38						62	
Masern	49						61	
Volle Immunisierung	31						49	
Untergewicht bei Kindern (Prozent)	23						25	
Kindersterblichkeit (je 1 000 Geburten)			104	97			98	99
Zugang zu sauberem Wasser in ländlichen Gebieten (Prozent)	12					32		
<i>Erziehung</i>								
Nominale Ausgaben (Prozent der laufenden Staatsausgaben)	15,1	14,9	16,7	14,1	12,1	11,8	19,9	24,9
Reale Ausgaben pro Kopf (Uganda-Shilling) <sup>b</sup>	1 475,2	1 584,2	1 492,9	1 400,2	1 224,3	1 440,5	2 343,0	3 139,5
Primärschulbesuch (Prozent)			74	73		72	73	
Schüler, die sich ein Buch teilen		10					3	

<sup>a</sup>Für 1991/92 keine Daten vorhanden. — <sup>b</sup>In konstanten Preisen von 1990/91.

Quelle: Botchwey et al. (1998); World Bank (lfd. Jgg.); IMF (1998b).

1995/96 und 1996/97 sind sowohl der Ausgabenanteil als auch die realen Ausgaben pro Kopf für Gesundheit und Bildung angestiegen. Parallel dazu gab es Indizien einer Qualitätsverbesserung wie die zunehmende Erfassung von

Kindern in Impfprogrammen und die zunehmende Zahl an Schulbüchern. Dieser Trend könnte sich noch weiter fortsetzen, denn in dem laufenden Strukturanpassungsprogramm für die Periode 1997–2000 bildet der Bereich Gesund-

heit und Erziehung einen Schwerpunkt. Beispielsweise wird angestrebt, einen universellen Grundschulbesuch bis zum Jahr 2003 zu realisieren (IMF 1998b).

### c. Peru

Am Ende der Amtszeit der Regierung Garcia (1985–1990) befand sich Peru kurz vor dem wirtschaftlichen und sozialen Kollaps: Die Inflationsrate war auf fast 36 000 Prozent angestiegen, das Pro-Kopf-Einkommen war auf den Stand von vor 30 Jahren zurückgefallen, das Exportvolumen lag 40 Prozent unter dem Niveau von 1979, das konsolidierte Haushaltsdefizit überschritt 10 Prozent des BIP und die externe Verschuldung hatte sich seit 1980 mehr als verdoppelt. Ein wesentlicher Teil der ökonomischen Aktivität fand im informellen Sektor statt, und die städtische und ländliche Armut hatte sich stark ausgebreitet. In dieser Situation leitete die neue Regierung Fujimori eines der weitreichendsten Anpassungsprogramme Lateinamerikas ein, in dessen Mittelpunkt kurzfristig die Rückführung der Inflationsrate stand. Langfristig sollte die vormals binnenorientierte, auf Importsubstitution ausgerichtete Wirtschaft in eine offene, marktorientierte Wirtschaft umstrukturiert werden.

Das Anpassungsprogramm trug eindeutig zur Erholung der peruanischen Volkswirtschaft bei. Die unmittelbaren Stabilisierungserfolge zeigten sich in einem deutlichen und über die gesamte Programmperiode anhaltenden Rückgang der Inflation auf eine zuletzt einstellige Rate sowie im Abbau des Haushalts- und Leistungsbilanzdefizits. Nach mehrjähriger Schrumpfung des BIP vor Einführung des Anpassungsprogramms war während der Anpassung — mit Ausnahme eines Einbruchs 1992 aufgrund des Wetterphänomens El Niño — ein stetes und zum Teil hohes Wachstum zu verzeichnen. Die Ersparnisse und Investitionen konnten ebenfalls — u.a. als Folge einer Zinsliberalisierung — kräftig erhöht werden (Schaubild 5). Somit ist eine wichtige Voraussetzung für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum geschaffen.

Auch in Peru war das Wachstum mit einer signifikanten Reduktion der Armut verbunden. Die Armutsrate sank in der ersten Hälfte der neunziger Jahre von 55 auf 44 Prozent, die Rate der extremen Armut von 24 auf 19 Prozent (Tabelle 6). Zusätzlich wurden von Beginn an — im Gegensatz zu Uganda — eine Reihe von Maßnahmen zur gezielten Armutsbekämpfung ergriffen. Einige dieser Maßnahmen — z.B. arbeitsintensive Beschäftigungsprojekte für extrem Arme, Ernährungsprogramme und Program-

Schaubild 5: Ersparnis und Investitionen in Peru 1991–1997

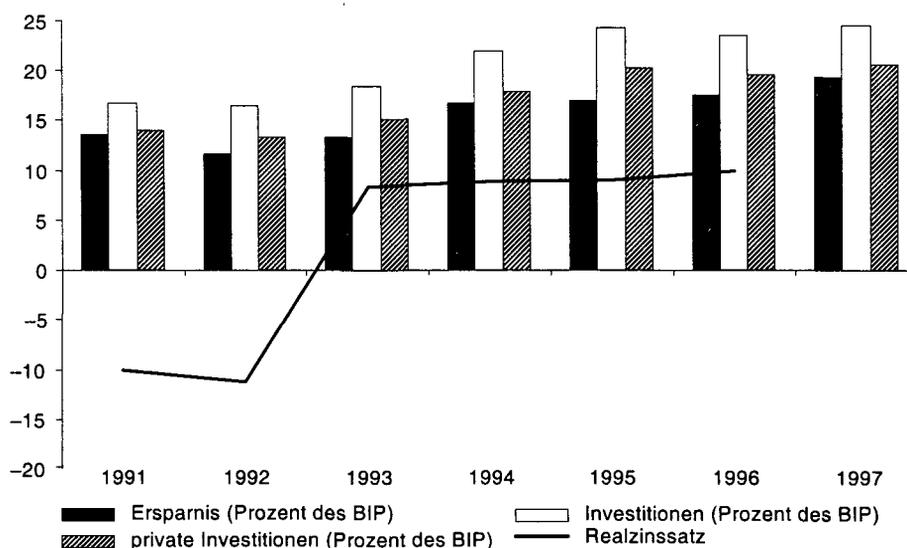


Tabelle 6: Soziale Indikatoren in Peru 1990–1991 und 1994–1996

	1990–1991	1994–1996
Armutsrate (Prozent)	55	44
Rate der extremen Armut (Prozent)	24	19
Lebenserwartung (Jahre)	63	68
Kindersterblichkeit (je tausend Geburten)	69	42
Unterernährung bei Kindern unter 5 Jahren (Prozent)	16	11
Analphabetenrate unter Erwachsenen (Prozent)	15	11

Quelle: IMF (1998a).

me zum Ausbau der Basisinfrastruktur — erwiesen sich als sehr effektiv. So konnte z.B. die Zahl der ländlichen Haushalte mit Zugang zu sauberem Wasser zwischen 1994 und 1996 um 26 Prozent erhöht werden (IMF 1998a). Solche zielgenauen Interventionen zugunsten der Armen dürften dazu beigetragen haben, dass nicht nur die Einkommensarmut abgenommen hat, sondern sich auch soziale Indikatoren wie die Kindersterblichkeit und die Unterernährung innerhalb kurzer Zeit erheblich verbessert haben (Tabelle 6).

Die Sozialausgaben sind im Laufe der neunziger Jahre kontinuierlich gestiegen, und zwar sowohl in Prozent der gesamten Staatsausgaben als auch in Prozent des BIP (Tabelle 7). Da das BIP pro Kopf im Durchschnitt ebenfalls gestiegen ist und Anfang der neunziger Jahre die Löhne im öffentlichen Sektor gesenkt wurden, ist auch von einer substantiellen Erhöhung der

Tabelle 7: Struktur der Sozialausgaben in Peru 1992–1997

	1992	1995	1997
	<i>In Prozent der Staatsausgaben</i>		
Insgesamt	29,5	39,0	46,5
Bildung	15,6	18,7	20,2
Gesundheit	5,1	5,6	7,4
Armutsbekämpfungsprogramme	3,1	4,8	7,4
Wohnungsentwicklungsprogramm	1,4	3,6	3,8
Sonstige	4,3	6,3	7,7
	<i>In Prozent des BIP</i>		
Insgesamt	5,2	7,6	8,2
Bildung	2,8	3,6	3,5
Gesundheit	0,9	1,1	1,3
Armutsbekämpfungsprogramme	0,6	0,9	1,3
Wohnungsentwicklungsprogramm	0,0	0,7	0,7
Sonstige	0,7	1,6	1,7

Quelle: IMF (1998a).

realen Sozialausgaben pro Kopf auszugehen. Der Anstieg der Gesundheits- und Bildungsausgaben erfolgte allerdings von einem sehr geringen Ausgangsniveau, so dass die Ausgaben in diesen beiden Bereichen auch 1997 noch unterhalb des lateinamerikanischen Durchschnitts lagen. Die Lohnsenkungen im öffentlichen Sektor bewirkten nach Ansicht des IWF eine merkliche Qualitätsverschlechterung im Gesundheits- und Bildungswesen. Sie wurden deshalb 1996–1997 weitgehend zurückgenommen.

Wie in zahlreichen anderen Entwicklungsländern haben die Bildungs- und Gesundheitsausgaben in Peru eine stark regressive Wirkung. Im Bildungsbereich hat sich diese Tendenz sogar noch geringfügig verstärkt. Im Jahr 1995 war der Anteil der Bildungsausgaben, der auf die Vorschul-, Primär- und Sekundärerziehung entfiel, geringer als 1992 (Tabelle 8). Für das Gesundheitswesen liegen keine Daten über die Zusammensetzung der Ausgaben vor. Die Bilanz scheint dort aber etwas besser als im Erziehungswesen zu sein. So stieg etwa die Zahl der Basisgesundheitsstationen zwischen 1992 und 1996 um 60 Prozent (IMF 1998a).

Insgesamt unterstreichen die drei Fallstudien das Fazit der Querschnittsbeurteilung, dass weder positive noch negative Pauschalurteile über Anpassungsprogramme gerechtfertigt sind. Während Peru und Simbabwe als Musterbeispiele einer erfolgreichen bzw. fehlgeschlagenen Anpassung angesehen werden können, ist ein nachhaltiger Anpassungserfolg in Uganda zwar möglich, aber noch nicht gesichert. Der Fall Uganda zeigt überdies, wie wichtig detaillierte Länderuntersuchungen für eine sinnvolle Bewertung von Anpassungsprogrammen sind. Die Betrachtung einiger weniger Kenngrößen allein hätte die noch bestehenden Reformdefizite nicht offenbart.

Tabelle 8: Zusammensetzung der Erziehungsausgaben in Peru 1992–1995 (vH)

	1992	1993	1994	1995
Vorschule	5,6	5,3	5,1	5,2
Primärerziehung	28,3	27,5	25,4	25,0
Sekundärerziehung	20,1	18,8	17,7	17,7
Tertiärerziehung	16,1	18,1	15,7	16,4
Administration	24,9	22,5	22,1	21,9
Infrastruktur	0,6	3,6	7,6	9,1
Sonstige	4,4	4,2	6,4	4,7

Quelle: IMF (1998a).

## IV. Reformvorschläge

### 1. Umsetzung von Reformen

In der Analyse wurde das Fazit gezogen, dass die ökonomischen und sozialen Anpassungsziele häufig verfehlt werden, weil die Reformimplementierung unzureichend ist. Als Hauptgrund für die mangelnde Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen ist zu nennen, dass IWF und Weltbank nicht in der Lage sind, reformunwillige Regierungen durch Auflagen zur Kooperation zu bewegen. Außerdem wird unter dem Stichwort „ownership“ darauf verwiesen, dass die zumeist detaillierten Auflagen dazu führen können, dass selbst eigentlich reformwillige Regierungen die Programme nur halbherzig implementieren, weil sie sie nicht als ihr „Eigentum“ betrachten (vgl. z.B. Collier et al. 1997).

Dem Problem reformunwilliger Regierungen lässt sich nur durch eine *größere Selektivität der Kreditvergabe* begegnen. Dollar und Svensson (1998) haben gezeigt, dass man anhand weniger Indikatoren (z.B. bisherige Regierungsdauer, politische Stabilität, Art der Machtübernahme) recht gut prognostizieren kann, ob Regierungen zu Reformen bereit sind und damit für Anpassungskredite infrage kommen. Die Möglichkeiten, aber auch die Schwierigkeiten einer selektiven Kreditvergabe lassen sich anhand der in Abschnitt III.2 behandelten Länderbeispiele illustrieren. Als der IWF und die Weltbank ihr Engagement in Peru aufnahmen, war die Regierung gerade gewählt worden und hatte bereits einschneidende makroökonomische Reformen begonnen. Hier war also die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Kooperation hoch. In Simbabwe hingegen war die Regierung schon lange im Amt und neigte zunehmend zu populistischen Entscheidungen. Sollte Simbabwe ein neues Anpassungsprogramm mit dem IWF oder der Weltbank vereinbaren, wären die Erfolgsaussichten entsprechend gering. Komplizierter ist der Fall Uganda. Dort war zu Beginn der Anpassung kaum vorzusehen, ob die marxistische Bewegung des Präsidenten Museveni die vorgesehenen marktwirtschaftlichen Reformen auch durchführen würde. Zudem wäre es 1992,

als Uganda die Staatsausgaben drastisch erhöhte, durchaus gerechtfertigt gewesen, die Kreditbeziehungen abzubrechen. Dann wären aber vielleicht die späteren Erfolge nicht erzielt worden.

Kann durch vermehrte Selektivität die Erfolgsquote von Anpassungsprogrammen signifikant erhöht werden, trägt dies nicht nur dazu bei, die Verschwendung öffentlicher Mittel zu begrenzen. Die Präsenz der Weltbank und des IWF würde dann auch deutlichere Signale an private Investoren aussenden, dass in den Anpassungsländern eine entwicklungsorientierte Wirtschaftspolitik betrieben wird. Die beiden Institutionen könnten also die von ihnen angestrebte Katalysatorfunktion für den privaten Sektor weit stärker als bisher wahrnehmen.

Wenn durch eine selektivere Kreditvergabe sichergestellt ist, dass in den meisten Fällen reformorientierte Länder unterstützt werden und deshalb eine weitgehende Interessenskongruenz zwischen den Regierungen und den Bretton-Woods-Organisationen besteht, stellt sich die Frage, welche Rolle dann noch für die Konditionalität verbleibt. Dies gilt umso mehr, als den extern auferlegten Konditionen eine Schwächung der „ownership“ an Reformen nachgesagt wird. Zwei Zwecke der Konditionalität lassen sich identifizieren, wenn sie nicht mehr als Druckmittel zur Durchsetzung von Reformen verwendet wird: Sie kann die Glaubwürdigkeit insbesondere junger und unerfahrener Regierungen erhöhen und damit dem Attentismus der privaten Akteure vorbeugen, und sie kann Regierungen zur Selbstbindung dienen, damit sie nicht dem Druck mächtiger Interessengruppen nachgeben. Um den Widerspruch zwischen „ownership“ und Konditionalität aufzulösen, schlagen Collier et al. (1997) vor, die Regierungen ihre Programme mit technischer Unterstützung des IWF und der Weltbank selbst ausarbeiten zu lassen und sie erst im Nachhinein anhand weniger vorher vereinbarter Ergebnisindikatoren (z.B. BIP pro Kopf, Armutsrate) zu evaluieren (Ex-post-Konditionalität).<sup>20</sup> Bei Zielverfehlungen würde ein Abbruch der Kreditbeziehungen drohen. Während die Realisierung

<sup>20</sup> Eine Pilotstudie zu einer derartigen Reform der Konditionalität wird derzeit für Burkina Faso durchgeführt (SPA Group on Economic Management 1999).

dieses Vorschlags möglicherweise die „ownership“ stärkt, sind die Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit und die Selbstbindung unsicher. Es wäre z.B. denkbar, dass im Nachhinein eine Fehlentwicklung festgestellt wird, weil eine an sich reformwillige Regierung sich in zentralen Reformbereichen nicht durchsetzen konnte. Hier wird deshalb einer *reformierten Ex-ante-Konditionalität* der Vorzug gegeben, bei der die Konditionen auf zentrale und schwer durchsetzbare Politikreformen beschränkt bleiben, um den Regierungen in den Anpassungsländern Freiräume bei der Politikgestaltung zu lassen.

Welche Politikreformen unerlässlich sind, lässt sich nur am konkreten Länderbeispiel festlegen, weil die Ausgangspositionen sich zum Teil stark voneinander unterscheiden. So waren z.B. die meisten lateinamerikanischen Länder — wie etwa Peru — vor Beginn der Anpassung durch eine exzessive Importsubstitutionspolitik und sehr hohe Inflation gekennzeichnet, so dass eine Konditionalität im Außenhandel und bei der makroökonomischen Stabilisierung zwingend war. In Afrika hingegen ist häufig — wie etwa in Uganda — die massive Diskriminierung des Agrarsektors ein zentrales Problem und damit ein wichtiger Ansatzpunkt für Auflagen. Generell gilt für alle Länder, dass die Konditionalität nach Möglichkeit von Detailregelungen absehen sollte. Beispielsweise dürfte es im Bildungswesen genügen, Vorgaben für Verbesserungen der Primärversorgung zu formulieren. Ob dies über (häufig schwer durchsetzbare) Studiengebühren oder über sonstige Umschichtungen im Haushalt finanziert wird, sollte dem Anpassungsland selbst überlassen werden.

## 2. Gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Armen

Ein Bereich, in dem politische Widerstände gegen Reformen besonders ausgeprägt sind, ist die stärkere Zielgruppenorientierung von Sozialausgaben. Dies gilt insbesondere für den *Bildungs- und Gesundheitssektor*, in dem es Anpassungsländern nur äußerst selten gelungen ist, die oft starke Regressivität der Ausgaben zu

vermindern. Selbst ein Land wie Peru, das als Musterbeispiel der Anpassung gelten kann, hat in diesem Bereich keine Erfolge vorzuweisen. Da eine gute Grundbildung und die Versorgung mit Basisgesundheitsdiensten von zentraler Bedeutung für die Partizipation der Armen am Wirtschaftswachstum sind, wäre hier eine bindende Konditionalität angebracht, nachdem bisher eher „weiche“ Auflagen formuliert worden sind. Dabei wäre nicht nur auf die Ausgaben, sondern auch auf die Qualität der Dienstleistungen zu achten. Zu diesem Zweck müssten Zielvorgaben für Indikatoren wie die Anzahl der Schulbücher und die Menge durchzuführender Impfungen formuliert werden. In den Ländern, die vor Beginn der Anpassung ein im Vergleich zur übrigen Volkswirtschaft niedriges Gehaltsniveau im öffentlichen Dienst aufwiesen, ist auch auf die Qualifikation des Lehrpersonals und die damit zusammenhängende Entlohnung zu achten. Die Erfahrungen Perus und Simbabwe deuten nämlich darauf hin, dass allgemeine Lohnsenkungen im öffentlichen Dienst zu erheblichen Qualitätsverschlechterungen u.a. durch Abwanderungen von Lehrern und Ärzten führen können.

Die Fallstudie für Uganda und eine andere Länderbeobachtung für Tansania (Hammond 1999) lassen Zweifel daran entstehen, ob die häufig in Anpassungsprogrammen durchgeführten Deregulierungen landwirtschaftlicher Vermarktungsorganisationen ausreichend flankiert werden. Viele Kleinlandwirte können ohne *Beratung, Forschung und Investitionen in die rurale Infrastruktur* kaum von liberalisierten Agrarmärkten profitieren. Während die Grundlagenforschung und die Etablierung einer Basisinfrastruktur überwiegend in den Aufgabenbereich des Staates fallen, sind im Beratungswesen häufig nichtstaatliche Dienste effizienter, deren Qualität der Staat allerdings regelmäßig überprüfen sollte. Wichtig ist auch der Zugang zu Krediten, den der Staat dadurch erleichtern kann, dass er den Bauern *sichere Eigentumsrechte* an den von ihnen bewirtschafteten Böden garantiert oder, wenn dies nicht individuell durchsetzbar ist, zumindest langfristige Nutzungsrechte sicherstellt. Damit in landwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften — also

vorwiegend in Afrika — nachhaltige Fortschritte in der Armutsbekämpfung erzielt werden können, sollten diese Leistungen zu den absoluten Prioritäten der Staatstätigkeit gehören und somit auch in Anpassungsprogrammen mehr Gewicht erhalten.

Ein weiterer Bereich, auf den die Anpassungspolitik ein verstärktes Augenmerk richten sollte, ist die Überwindung von Anpassungshemmnissen. Hier geht es insbesondere um die Reintegration von Menschen in das Wirtschaftsgeschehen, die im Zuge des Strukturwandels arbeitslos werden. Für diesen Zweck sind z.B. *Umschulungsprogramme* sinnvoll sowie *Kleinkreditprogramme*, die Arbeitslosen den Schritt in die Selbstständigkeit ermöglichen. Solche Maßnahmen weisen im Vergleich zu anderen Sozialprogrammen (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) den Vorteil auf, dass sie nicht nur kurzfristige Anpassungskosten abfedern, sondern auch langfristige Entwicklungsperspektiven für die Armen eröffnen.

Damit im Zuge der makroökonomischen Stabilisierung Ausgaben, die für die arme Bevölkerung von großer Wichtigkeit sind, möglichst gesichert werden, wäre es schließlich sinnvoll, temporär während der Stabilisierungsphase *Kernbudgets aufzustellen*, die von den allgemeinen Haushaltskürzungen ausgenommen werden. Die Zusammensetzung der Kernbudgets würde sich je nach Dringlichkeit der Ausgaben von Land zu Land unterscheiden. Wie ambitioniert die Ziele bezüglich des Kernbudgets formuliert werden können, hängt vom fiskalischen Konsolidierungsbedarf und der Stärke der Anpassungskrise ab. Kommt es zu keiner Rezession, wäre es z.B. denkbar, in den Kernbereichen konstante reale Ausgaben pro Kopf anzustreben, auch wenn die Staatsausgaben insgesamt zurückgeführt werden müssen. Im Falle einer Rezession wäre es wahrscheinlich realistischer, nur einen konstanten Anteil der Kernaussgaben am BIP zu fordern.

### 3. Verbesserung der Informationsbasis

Informationsdefizite im sozialen Bereich, wie beispielsweise die fehlenden Armuts- und Verteilungsindikatoren für Simbabwe, werden seit langem von verschiedenen Organisationen beklagt (vgl. z.B. World Bank 1997b: 15; IMF 1999b: 19; SPA Working Group on Poverty and Social Policy 1997). Diese Informationsdefizite erschweren zum einen die Abschätzung der voraussichtlichen und die laufende Überwachung der tatsächlich anfallenden sozialen Kosten. Zum anderen verhindern sie eine umfassende Evaluierung der durchgeführten sowie den Entwurf alternativer, sozialverträglicher Programme.

Dringend erforderlich ist die *regelmäßige Erstellung detaillierter Haushaltseinkommens- und Haushaltsverbrauchsstichproben in kürzeren Zeitabständen*. Auf dieser Basis könnten dann diejenigen Armutsgruppen identifiziert werden, die wahrscheinlich von einzelnen Maßnahmen des Programms negativ betroffen werden. Darüber hinaus sollten die Einkommenspfade für die wichtigen Armutsgruppen sowie die Entwicklung überprüfbarer Indikatoren für soziale Dienstleistungen über die Programmdauer prognostiziert werden. Als Ergebnis erhielte man ein Frühwarnsystem sozialer Indikatoren.

Diese Informationen könnten zur Beurteilung der Sozialverträglichkeit des Anpassungsprogramms genutzt werden. Wenn der Programm-entwurf eine Verminderung der Armut anstrebt, diese aber im Anpassungsprozess schnell zunimmt, so deutet dies auf Fehler im Programm-entwurf oder unvorhergesehene Störungen des Programmablaufs hin. In beiden Fällen wäre eine Überprüfung des Programms notwendig. Die Überwachung sozialer Indikatoren böte damit einen zusätzlichen und unverzichtbaren Ansatzpunkt zur Kontrolle der Programmqualität.

Neben den Armutsindikatoren sollten auch die Änderungen der Sozialausgaben stärker als bisher überwacht werden. Die gegenwärtigen Prüfberichte des IWF weisen nur den Anteil der Sozialausgaben am Gesamtbudget aus. Wichtiger und aussagekräftiger sind jedoch die realen Pro-Kopf-Ausgaben für Ausbildung und Ge-

sundheit. Sofern diese Ausgabengrößen während eines Anpassungsprogramms absinken, müssen die Ursachen festgestellt werden. Ist der Rückgang auf einen Rückgang des BIP und/oder einen Rückgang des Anteils öffentlicher Ausgaben am BIP oder einen Rückgang des Anteils von Sozialausgaben im Verhältnis zu anderen Staatsausgaben und/oder auf Kostensteigerungen im Sozialbereich zurückzuführen? Die Beantwortung dieser Fragen ist bei der gegebenen Datenlage möglich.

Als wesentlich schwieriger erweist sich dagegen die Überwachung der Sozialausgaben, die vorwiegend Armutgruppen zugute kommen, vor allem dann, wenn soziale Aufgaben angesichts der geforderten Haushaltsdisziplin der Zentralregierung auf untergeordnete Regierungsebenen verlagert werden. Hierzu erforderlich ist eine Aufschlüsselung der Ausgaben für Ausbildung nach Ausbildungsstufen (Primär- versus Tertiärbildung) und der Gesundheitsausgaben nach Leistungen (präventiv versus kurativ). Angesichts der Bedeutung von Lehrmaterial und

Arzneimitteln ist es außerdem erforderlich, dass zwischen Ausgaben für Sachmittel und Personal differenziert wird.

Insgesamt erfordert die Konzeptionierung und Überwachung sozialverträglicher Anpassungsprogramme also eine Fülle zusätzlicher zeitlich, räumlich und sektoral disaggregierter Informationen, die von den schlecht ausgebauten statistischen Ämtern in Entwicklungsländern in der Regel nicht vollständig und zeitnah bereitgestellt werden können. Externe Geber könnten hier die Entwicklungsländer unterstützen, in dem sie diese nicht nur bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung von Datenerhebungen, sondern auch beim Aufbau und der Unterhaltung statistischer Ämter unterstützen. Entwicklungsländer, die dem Aufbau statistischer Ämter mit sozialem Schwerpunkt hohe Priorität einräumen, würden dadurch wiederum ihre Verpflichtung zur Realisierung eines der wichtigsten Entwicklungsziele — der Bekämpfung der Armut — signalisieren.

## Literatur

- Appleton, S. (1998). Changes in Poverty in Uganda: 1992–1996. Centre for the Study of African Economies, WPS/98–15. Oxford.
- Belshaw, D., P. Lawrence und M. Hubbard (1999). Agricultural Tradables and Economic Recovery in Uganda: The Limitations of Structural Adjustment in Practice. *World Development* 27 (4): 673–690.
- Botchwey, K., P. Collier, J.W. Gunning und K. Hamada (1998). Evaluation of Certain Aspects of the Enhanced Structural Adjustment Facility. (Unveröffentlichtes Manuskript).
- Burnside, C., und D. Dollar (1997). Aid, Policies, and Growth. Policy Research Working Paper 1777. World Bank. Washington, D.C.
- (1998). Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction. Policy Research Working Paper 1937. World Bank. Washington, D.C.
- Collier, P., P. Guillaumont, S. Guillaumont und J.W. Gunning (1997). Redesigning Conditionality. *World Development* 25 (9): 1399–1407.
- Corden, M.W. (1989). Protection and Liberalization: A Review of Analytical Issues. IMF Occasional Papers 54. Washington, D.C.
- Cornia, G.A., R. Jolly und F. Stewart (Hrsg.) (1987). *Adjustment With a Human Face. Vol. I: Protecting the Vulnerable and Growth*. Oxford.
- CSO (Central Statistical Office) (1997). *National Accounts 1985–1996*. Harare.
- Dollar, D., und J. Svensson (1998). What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs? Policy Research Working Paper 1938. World Bank. Washington, D.C.
- Fischer, S. (1993). The Role of Macroeconomic Factors in Growth. *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 485–512.
- Hammond, R. (1999). The Impact of IMF Structural Adjustment Policies on Tanzanian Agriculture. In: Development GAP/Friends of the Earth US (Hrsg.), *The All-too-visible Hand: A Five-Country Look at the Long and Destructive Reach of the IMF*. Washington, D.C.
- IMF (1997). The ESAF at Ten Years. Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries. IMF Occasional Paper 156. Washington, D.C.
- (1998a). *Peru: Selected Issues*. IMF Staff Country Report 98/97. Washington, D.C.
- (1998b). *Uganda: Selected Issues and Statistical Appendix*. IMF Staff Country Report 98/61. Washington, D.C.
- (1999a). Overview: Transforming the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) and the Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). <http://www.imf.org/external/up/esafhipc/1999/index.htm>
- (1999b). *Review of Social Issues and Policies in IMF-Supported Programs*. Washington, D.C.
- (1999c). Statement by the Managing Director on Reform of the Enhanced Structural Adjustment Facility and Poverty Reduction Strategies. Executive Board Meeting. <http://www.imf.org/external/up/esafhipc/1999/99107.htm>
- Jayarajah, C., und W. Branson (1995). *Structural and Sectoral Adjustment. World Bank Experience, 1980–92*. Washington, D.C.
- Jayarajah, C., W. Branson und B. Sen (1996). *Social Dimensions of Adjustment. World Bank Experience, 1980–93*. Washington, D.C.
- Killick, T. (1993). *The Adaptive Economy. Adjustment in Small Low-Income Countries*. Washington, D.C.
- (1995). *IMF Programmes in Developing Countries. Design and Impact*. London.
- (1998). *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London.
- (1999). Making Adjustment Work for the Poor. *ODI Poverty Briefing* (5 May): 1–4.

- Lipton, M., und M. Ravallion (1995). Poverty and Policy. In J. Behrman und T.N. Srinivasan (Hrsg.), *Handbook of Development Economics* 3B. Amsterdam 1995.
- Mosley, P., J. Haarigan und J. Toye (1991). *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. London.
- Oxfam Policy Department (1995). *A Case for Reform. Fifty Years of the IMF and World Bank*. Oxford.
- Platteau, J.P. (1996). Physical Infrastructure as a Constraint on Agricultural Growth: The Case of Sub-Saharan Africa. *Oxford Development Studies* 24 (3): 189–219.
- Sahn, D.E., P.A. Dorosh und S.D. Younger (1997). *Structural Adjustment Reconsidered. Economic Policy and Poverty in Africa*. Cambridge.
- SPA Working Group on Poverty and Social Policy (1997). Recommendations for Addressing Poverty and Gender Issues in SPA Programs. Stockholm.
- (1999). Conditionality Reform: The Burkina Faso Pilote Case. Brüssel.
- Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lectures 2. Helsinki.
- Thiele, R., und M. Wiebelt (1999). Entwicklungsverträglichkeit der Strukturanpassungspolitik in Entwicklungsländern. Kurzgutachten für die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Frankfurt a.M. (hektographiertes Manuskript).
- Unmüßig, B., und M. Walther (1999). Strukturanpassung in Afrika: Warten auf den Post-Washington Consensus. *Entwicklung und Zusammenarbeit* 40 (9): 247–250.
- Weltbank (1990). *Weltentwicklungsbericht 1990: Die Armut*. Washington, D.C.
- White, H. (1996). Adjustment in Africa. *Development and Change* 27 (4): 785–815.
- Wolfensohn, J.D. (1999). *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*. World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. Washington, D.C.
- (1995). Performance Audit Report Zimbabwe: Structural Adjustment Program. Washington, D.C.
- (1997a). *Adjustment Lending in Sub-Saharan Africa: An Update*. Washington, D.C.
- (1997b). *Poverty Reduction and the World Bank. Progress in Fiscal 1996 and 1997*. Washington, D.C.
- (1998). Implementation Completion Report Republic of Zimbabwe: Second Structural Adjustment Credit. Washington, D.C.
- (lfd. Jgg.). *World Development Indicators*. CD-ROM.