

# Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und Grundbildung in Sambia und Uganda

Kurzfassung von UWE HOERIG

## *Structural adjustment, poverty reduction and basic education in Zambia and Uganda*

*Executive Summary by UWE HOERIG*



Ein Studienprojekt in Kooperation von:



Die zugrunde liegende Studie "Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und Grundbildung in Sambia und Uganda"(Juni 2000) von UWE HOERING, MIRIAM WALTHER, CHRISTA WICHTERICH, ist im Internet erhältlich unter:  
[www.kindernothilfe.de](http://www.kindernothilfe.de) und [www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)

### **Impressum**

Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und  
Grundbildung in Sambia und Uganda

Autor: Uwe Hoering  
Übersetzung: Kevin O'Byrne

Layout: LechnerDesign, Neuss  
Lithos: Knipp Medien und Kommunikation GmbH, Dortmund  
Druck: Brendow Printmedien, Moers

Verantwortlich: Jörg Seifert-Granzin, Kindernothilfe

Duisburg, September 2000

### **Kindernothilfe e.V.**

Düsseldorfer Landstr. 180  
47294 Duisburg

Tel: +49-(0)203-7789-0  
Fax: +49-(0)203-7789-118

email: [info@kindernothilfe.de](mailto:info@kindernothilfe.de)  
[www.kindernothilfe.de](http://www.kindernothilfe.de)

### **Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.**

Bertha-von-Suttner-Platz 13  
D-53111 Bonn

Tel: +49-(0)228-7 66 13-0  
Fax: +49-(0)228-6 96 47 0

email: [weed@weedbonn.org](mailto:weed@weedbonn.org)  
[www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)

# Inhalt

## Contents

### **Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und Grundbildung in Sambia und Uganda**

### ***Structural adjustment, poverty reduction and basic education in Zambia and Uganda***

---

**3 Einführung**

---

***Introduction***

---

**8 Die Entwicklung im Grundschulbereich  
in Sambia und Uganda**

---

***Development in primary schooling  
in Zambia and Uganda***

- 10 a) Sambia  
b) Uganda

- a) Zambia  
b) Uganda*

---

**13 Grundbildung unter den Bedingungen  
von Strukturanpassungsprogrammen**

---

***Primary education under the conditions  
of structural adjustment programmes***

- 14 a) Beitrag der SAPs zu wirtschaftlicher  
Entwicklung und Armutsbekämpfung  
b) Auswirkungen der SAPs auf den  
Grundbildungssektor

- a) The contribution of SAPs to economic  
development and poverty reduction  
b) Effects of SAPs on the primary school sector*

---

**17 Perspektiven**

---

***Perspectives***

- 18 1. Kritische Kooperation als Herausforderung  
17 2. Deutlicher Fokus auf Armutsbekämpfung  
3. Flexiblere, bedarfsorientierte Bildungs-  
angebote  
20 4. Schuldenmanagement unter Beteiligung  
der Zivilgesellschaft  
21/20 5. Partizipation ernst nehmen

- 1. Critical co-operations as a challenge  
2. Clear focus on combining poverty  
3. Education which is more flexible and more  
focussed on requirements  
4. Dept management shared by civil  
society  
5. Participation should be taken seriously*

---

**22 Literaturhinweise, Abkürzungen**

---

***Literature, Abbreviations***

---

**23 Impressum**

---

***Impressum***

Titelfoto:  
Zu wenig Platz: Ugandische Grundschüler lernen im Freien  
*No room to learn: Ugandan pupils are taught in the open air*

# Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und Grundbildung in Sambia und Uganda

## *Structural adjustment, poverty reduction and basic education in Zambia and Uganda*

**Kurzfassung** (VON UWE HOERING)

**Executive Summary** (BY UWE HOERING)

Der Bildungsbereich genießt gegenwärtig in der Entwicklungspolitik sowohl aus ökonomischer als auch aus sozialpolitischer und ethisch normativer Perspektive einen hohen Stellenwert. Das 1990 formulierte Ziel der "Bildung für alle" wurde erst kürzlich beim Weltbildungsforum in Dakar, Senegal, von Regierungen und internationalen Entwicklungsorganisationen erneut bekräftigt. Die Studie "Strukturanpassung, Armutsbekämpfung und Grundbildung in Sambia und Uganda<sup>1</sup>" geht am Beispiel des Grundschulbereichs der Frage nach, inwieweit die wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen, die Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank überschuldeten Ländern als Voraussetzung für weitere Kredite abverlangen, dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen oder ob sie abträglich sind.

*Education is currently being given high priority in development policy, from an economic as well as from a social-political and ethical-normative point of view. The target "Education for all" which was set in 1990 was recently reasserted at the world education forum in Dakar, Senegal by governments and international development organisations. The survey "Structural Adjustment, Poverty Reduction and Basic Education in Zambia and Uganda<sup>1</sup>" examines, taking the example of primary school education, how far economic-political reform measures, which the IMF and the World Bank demand from highly indebted countries as a precondition for more loans, contribute to meeting this target or if they have the opposite effects.*

1. HOERING, UWE;  
WALTHER, MIRIAM;  
WICHTERICH, CHRISTA,  
Strukturanpassung,  
Armutsbekämpfung und  
Grundbildung in Sambia  
und Uganda, Juni 2000

1 HOERING, UWE;  
WALTHER, MIRIAM;  
WICHTERICH, CHRISTA,  
Strukturanpassung,  
Armutsbekämpfung und  
Grundbildung in Sambia  
und Uganda, Juni 2000

**D**ie Stabilisierungs- und Strukturreformmaßnahmen der Anpassungsprogramme (SAP) von IWF und Weltbank bestimmen maßgeblich den wirtschaftlichen und politischen Rahmen, in dem nationale Bildungspolitik stattfindet. Sie haben damit eine deutlich stärkere Bedeutung für den Bildungsbereich als Bildungsprojekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Weltbank und anderer Geber. Daher muss zum einen gefragt werden, ob die Programme die langfristigen Entwicklungschancen der Länder so fördern, dass die Armut deutlich abgebaut wird. Denn die soziale Situation entscheidet wesentlich darüber, ob Eltern ihre Kinder zur Schule schicken (können). Zum zweiten geht es darum, ob die Strukturanpassungsmaßnahmen den

**T**he stability and structural reform measures of the adjustment programmes of the IWF and the World Bank have a decisive effect on the economic and political framework in which national education policies are implemented. They therefore are of much more significance for education than education projects within the framework of the development cooperation of the World Bank and other donors.

Therefore the question has to be asked whether programmes help the long-term development chances of countries in such a way that poverty is significantly reduced because social conditions are critical when parents decide whether they (can) send their children to school.

Aufbau eines leistungsfähigen Bildungssystems, das als Voraussetzung für individuelle und gesamtgesellschaftliche Entwicklung essenziell ist, fördern oder zumindest nicht behindern.

Die Entwicklung der Strukturanpassungspolitik läßt sich in drei Phasen unterteilen:

1. Als Antwort auf die "Schuldenkrise" wurden Anfang der achtziger Jahre die "klassischen" Strukturanpassungsprogramme (SAPs) konzipiert, die vor allem makroökonomische Ziele anpeilen. Über den Abbau des Haushaltsdefizits und der Inflation, eine Abwertung der Währung, die Öffnung der Waren- und Kapitalmärkte, eine Steigerung der Exporte und Privatisierungen sollen wirtschaftliche Stabilität hergestellt, Wirtschaftswachstum angekurbelt und ein gesicherter Schuldendienst erreicht werden. Soziale Härten, etwa durch Entlassung von Staatsangestellten und den Abbau von Subventionen für Grundnahrungsmittel, wurden als kurzfristig in Kauf genommen. Es wurde davon ausgegangen, dass langfristig der prognostizierte Wirtschaftsaufschwung einen Abbau der Armut bringen würde.
2. Aufgrund der breiten und heftigen Kritik an den negativen sozialen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme wurden im Laufe der Jahre, verstärkt seit Anfang der neunziger Jahre, flankierende und kompensierende Maßnahmen entwickelt. Sozialprogramme und Beschäftigungsmaßnahmen sollen nun die sozialen Härten für einzelne Bevölkerungsgruppen abfedern, Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitsbereich gegen Haushaltskürzungen "geschützt" werden. Der IWF spricht zunehmend von einer Orientierung seiner Anpassungsprogramme auf ein ökonomisch und ökologisch tragfähiges Wachstum, das Chancengleichheit fördert und zur Reduzierung der Armut beiträgt. Während in den frühen Programmen auf eine Begrenzung staatlicher Aufgaben gedrängt wurde, spielt nun die Förderung institutioneller Kapazitäten eine zunehmende Rolle. Sektoranpassungsprogramme sollen umfassende Reformen in einzelnen Sektoren voranbringen. Ausgehend vom Konzept des "Humankapitals" verstärkt die Weltbank insbesondere ihr Engagement im Bildungssektor.

*Secondly, it must be examined whether the structural adjustment measures help or at least do not hinder when setting up an education system which is an essential precondition for the development of the individual and the society as a whole.*

*The development of the structural adjustment policy can be divided into three phases:*

1. *The "classic" structural adjustment programmes were conceived at the beginning of the eighties as a response to the "debt crisis" and were directed mainly at macro-economical targets. Reducing budget deficits and inflation, devaluating the currency, opening markets to goods and capital, increased exports and privatisation were all intended to renew economic stability, boost economic growth and ensure debt servicing. Social hardships such as state employees being dismissed and a reduction in subsidies for basic foodstuffs were accepted on a short-term basis. It was assumed that in the long term, the forecast economic upturn would bring about a reduction in poverty.*
2. *Because of widespread strong criticism about the negative social effects of the structural adjustment programmes, flanking and compensatory measures were developed over the years and these were intensified from the beginning of the nineties. Social programmes and employment measures were now set up to soften the effects of social hardships for certain sections of the population while expenditure in education and health were to be "protected" from budget cuts. The IMF increasingly speaks of directing its adjustment programmes towards an economical and ecological viable growth which provides equal opportunities and helps to reduce poverty. Whereas earlier programmes urged a restriction of the role of the state, now the emphasis is increasingly placed on supporting institutional capacities. Sector adjustment programmes are to speed up wide ranging reforms in different sectors. Based on the concept of "human capital" the World Bank reinforces its commitment particularly to education.*
3. *According to the Bretton-Woods Institutions a radical reform in structural adjustment programmes took place based on the national Poverty Reduction Strategy Papers combi-*

3. Mit dem Konzept nationaler Armutsstrategie-papiere (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP), gekoppelt mit der Schuldenerlass-Initiative des Kölner Weltwirtschaftsgipfels 1999, erfolgt nach eigener Aussage der Bretton-Woods-Institutionen eine grundlegende Reform der Strukturanpassungsprogramme.

SAPs sollen zukünftig nicht mehr nur auf makroökonomische Ziele, sondern explizit auch auf unter anderem soziale Ziele ausgerichtet werden. Im Sinne einer verstärkten "ownership" sollen Regierungen, unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, umfassende Strategien zur Armutsbekämpfung erarbeiten als Grundlage zukünftiger Anpassungsprogramme. Dadurch sollen sowohl die soziale Ausrichtung als auch die Umsetzung der Programme, ihre Akzeptanz und Effizienz, verbessert werden.

Die Debatte um die sozialen Auswirkungen dieser von IWF und Weltbank verordneten wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen ist so alt wie die Programme selbst.

Einige der wesentlichen Kritikpunkte, die insbesondere von Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), aber auch von UN Organisationen vorgebracht wurden, sind:

- Die SAP-Maßnahmen haben die Lebensbedingungen armer Menschen direkt verschlechtert. In den Fällen, wo positive Wachstumserfolge zu verzeichnen sind, sind diese zumeist den bereits privilegierten Gruppen zugute gekommen. Einkommensungleichheiten, Ausmaß und Intensität von Armut wurden weiter verstärkt.
- Die Schulden bei ausländischen Gläubigern, vor allem bei IWF und Weltbank, sind vielfach weiter gestiegen. Der Ressourcenabfluss für den Schuldendienst stellt damit weiterhin eine schwere Belastung für die öffentlichen Haushalte der Länder dar.
- Armutsbekämpfung und die Förderung sozialer Grunddienste sind nachgeordnete Ziele geblieben, die den harten makroökonomischen Auflagen des IWF, etwa der Inflationsbekämpfung und dem Abbau des Haushaltsdefizits, untergeordnet werden.

<sup>2</sup> *Enhanced Structural Adjustment Facility; structural adjustment programmes of the IMF for the poorest countries*

*ned with the Debt Forgiveness Initiative of the Cologne World Economic Summit of 1999. Structural adjustment programmes (SAPs) in future are no longer to focus solely on macro-economic targets, but among others to focus explicitly on social targets. Based on reinforced "ownership", governments with strong participation by the population are to work out comprehensive strategies to combat poverty as a base for future adjustment programmes. This should improve both the social spin and the execution of programmes as well as their acceptance and efficiency.*

*The debate about the social effects of the economic reform measures prescribed by the IMF and the World Bank is as old as the programmes themselves.*

*Some of the main criticisms made especially by the trade unions, non-governmental organisations (NGOs) but also by UN organisations are:*

- *The SAP measures have directly led to the worsening of living conditions for the poor. In cases where positive growth rates took place, these benefited mainly the already privileged groups. Income inequality and the spread and intensity of poverty all increased.*
- *Debts with foreign creditors especially with the IMF and the World Bank increased enormously. The flow of resources into servicing debts puts heavy pressure on the national budgets of the countries.*
- *Combating poverty and supporting basic social services are still considered secondary targets which have to give way to the tough macro-economical conditions imposed by the IMF like keeping down inflation and reducing budget deficits.*

**T***he education sector is effected both directly and indirectly by the SAPs of the eighties and early nineties. Budgetary cuts mean that at least up to 1996, pro-capita expenditure for education in African countries south of the Sahara with enhanced structural adjustment facilities (ESAF)<sup>2</sup> fell (Oxfam 1999) with the infrastructure of schools and quality of teaching suffering.*

*At the same time the programmes of the IMF and the World Bank have had negative effects on the income of many sections of the popula-*

Von den SAPs der achtziger und frühen neunziger Jahre ist der Bildungssektor in doppelter Weise betroffen, direkt und indirekt. Haushaltskürzungen führten dazu, dass die Pro-Kopf-Ausgaben für Bildung in den ESAF-Ländern<sup>2</sup> Afrikas südlich der Sahara zumindest bis 1996 sanken (Oxfam 1999), schulische Infrastruktur und Unterrichtsqualität litten. Gleichzeitig haben die Programme von IWF und Weltbank die Einkommen vieler Bevölkerungsgruppen beeinträchtigt, so dass es Familien zu nehmend schwer fällt, ihre Kinder zur Schule zu schicken. Das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Effekte der Anpassungsprogramme hat, so zeigen Untersuchungen, dazu geführt, dass in afrikanischen Ländern mit Anpassungsprogrammen die Nettoeinschulungsraten im Grundschulbereich häufiger rückläufig waren als in Ländern ohne entsprechende Programme (Reimers 1994:126).

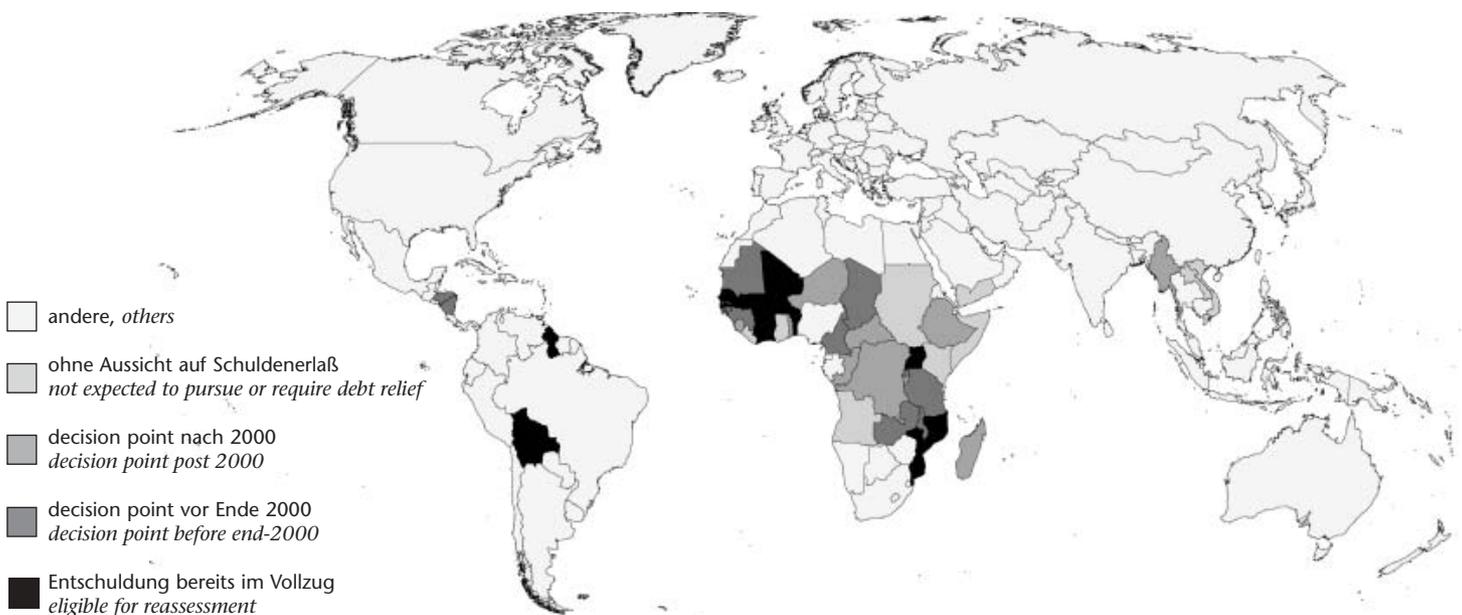
Trotz zahlreicher Studien und Untersuchungen bestehen bis heute allerdings erhebliche Wissenslücken über die Wirkungszusammenhänge zwischen den wirtschaftlichen Reformmaßnahmen und der Situation armer Bevölkerungsgruppen, teils aufgrund fehlender Informationen (unzureichende Datenlage, mangelnde Transparenz der Bretton-Woods-Institutionen), teils aufgrund methodischer Schwierigkeiten. Das gilt erst recht für die aktuellen Entwicklungen und die neueren Varianten der Anpassungspolitik von IWF und Weltbank.

*tion - to the extent that families find it difficult to send their children to school. The combined impact of the different effects of adjustment programmes, according to surveys, have led to a situation where the number of primary school enrolments in countries with adjustment programmes was often on the decrease compared to countries without them (Reimers1994.126).*

**D**espite numerous surveys and analyses, there is so far a considerable lack of understanding of the exact cause-and-effect interaction between economic reform measures and the poor sections of the population. This is partly due to a lack of information (poor data handling, not enough transparency in the Bretton-Woods-Institutionen), and partly because of methodical difficulties. This applies especially to current developments and the more recent variants of the adjustment policy of the IMF and the World Bank.

2. Enhanced Structural Adjustment Facility, Strukturanpassungsprogramme des IWF für die ärmsten Länder

### Zeitplan der HIPC Initiative / Time Line of HIPC Initiative



## Die Entwicklung im Grundschulbereich in Sambia und Uganda

## *Development in primary schooling in Zambia and Uganda*

**F**ür die Studie wurden mit Sambia und Uganda zwei Länder in Afrika südlich der Sahara ausgewählt, die politisch relativ stabil und demokratisch sind und damit wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung wirtschafts- und entwicklungspolitischer Maßnahmen bieten. Beide Länder sind hoch verschuldet. Als HIPC-Länder genießen sie Anwartschaft auf einen Schuldenerlass, wenn sie nationale Armutsstrategiepapiere (PRSP) vorlegen. Uganda gilt zudem als Beispiel für eine erfolgreiche Strukturanpassungspolitik, ist Vorreiter in Sachen PRSP und universeller Grundbildung und außerdem eins der acht SAPRI Länder, in denen die sozialen Auswirkungen von Strukturanpassungspolitik in einem partizipatorischen Prozess untersucht werden<sup>3</sup>.

Trotz sehr unterschiedlicher Ausgangssituationen sind die Reformpakete, die den beiden Ländern verschrieben wurden, weitgehend identisch: Stabilisierung des Staatshaushalts und Inflationskontrolle, Privatisierung, wirtschaftliche Liberalisierung und Exportorientierung. Das führte in beiden Ländern zur Abwertung der Währung, Entlassung von Staatsangestellten, Abbau von Subventionen, strikter "Haushaltsdisziplin", Privatisierung von Staatsbetrieben und dem Abbau staatlicher Dienstleistungen.

### **a) Sambia**

Bis in die siebziger Jahre hatte Sambia ein gut ausgebautes, kostenloses Bildungssystem auf hohem Niveau. Die durch interne und externe Faktoren Mitte der siebziger Jahre ausgelöste Wirtschaftskrise und nachfolgende Deindustrialisierung hatte sowohl für die Armutssituation, als auch für den Bildungssektor gravierende Auswirkungen. Dieser Niedergang wurde durch Strukturanpassungsprogramme der achtziger Jahre beschleunigt, wie unter anderem die Externe ESAF-Evaluierung (IWF 1998) und die Weltbank (Bonnick 1997) bestätigen. Die immensen sozialen Kosten der Stabilisierungsmaßnahmen seien "schlicht übersehen" worden (Bonnick 1997:4). Neue Kredite mussten auf Betreiben der Geber für den Schuldendienst statt für Investitionen, etwa in den Bildungssektor, verwendet werden.

**W**ith Zambia and Uganda two countries in Sub-Saharan Africa were chosen for the survey, which are democratic and enjoy relative political stability and thus fulfil important conditions required for the application of economic and development measures. Both countries are highly indebted. As HIPC countries they can claim debt forgiveness if they submit national poverty strategy papers (PRSP). Uganda is also a good example for successful structural adjustment policy; it leads in the field of PRSP and universal primary education and is furthermore one of the eight SAPRI countries in which the social effects of structural adjustment policy in a participatory process were examined<sup>3</sup>.

Despite very different points of departure, the reform programmes which were prescribed for the two countries were almost identical: stabilising the budget and keeping inflation in check, privatisation, economic deregulation, and export orientation. In both countries this led to currency devaluation, dismissing state employees, reducing subsidies, stricter "budget discipline", privatisation of state-owned companies and cutting public services.

### **a) Zambia**

Up to the seventies Zambia had a well developed, high quality education system which was free of charge. The economic crisis and the resulting de-industrialisation of the mid-seventies which was caused by internal and external factors had serious effects both on the poverty situation and on the education sector. This decline was accelerated by the structural adjustment programmes of the eighties as confirmed, among others, by the external ESAF-Evaluation (IMF 1998) and the World Bank (Bonnick 1997). The immense social costs of the stabilising measures were "simply overlooked" (Bonnick 1997:4). The creditors insisted that new loans be used to service debts instead of for investments in education, for example.

3. Der Beginn dieser Untersuchung, die von Regierung, der Weltbank und NGOs gemeinsam durchgeführt werden soll, verzögerte sich allerdings bis Sommer 2000, nicht zuletzt durch eine Hinhaltenakt der Regierung.

3 *The start of the survey which was to be carried out by the Government the World Bank and NGOs together was delayed until the summer 2000 mainly due to the delaying tactics of the Government.*

**M**it dem Regierungswechsel 1991 wurden die Programme intensiviert. Die makroökonomischen Daten verbesserten sich in den folgenden Jahren (u.a. geringere Inflation, niedrigeres Haushaltsdefizit). Dagegen waren die Auswirkungen auf die Beschäftigung im formellen Sektor (Staatsdienst, Industrie) und die Realeinkommen negativ. Die Pro-Kopf-Einkommen sanken weiter, sowohl in der Stadt als auch auf dem Land. Der Anteil der Bevölkerung, die in Armut lebt, schwankte zwischen 69,7 Prozent (1991) und 73 Prozent (1998), 58 Prozent lebten 1998 in extremer Armut (Kelly 1999b; Seshamani 1999). Nach fast einem Jahrzehnt "radikaler Strukturanpassung" (IMF 1998:96) war Sambia von Platz 118 (1991) auf Platz 156 (1999) des Human Development Index HDI zurückgefallen.

**W**hen there was a change of government in 1991, these programmes were intensified. Macro-economic figures improved over the following years (lower inflation and lower budget deficits among others). However, the effects on employment in formal sectors (public service, industry) and on real income were negative. The income per capita both in cities and in the country continued to fall. The percentage of the population living in poverty fluctuated between 69.7% (1991) and 73% (1998) with 58% living in extreme poverty (Kelly 1999 b; Seshamani 1999). After almost a decade of "radical structural adjustment" (IMF 1998: 96) Zambia had fallen from the 118th place (1991) to the 156th place (1999) on the Human Development Index.



Foto: KINDERNOTHILFE

Kein Zugang zu Bildung: Sambias Aidswaisen können die Schulgebühren allein nicht aufbringen.  
*No access to education: Zambia's Aids orphans can't afford schooling fees on their own.*

Dieser Niedergang zeigte sich auch in einer "De-Investition in den sozialen Sektor" (Kelly 1999a:19). Betrug der Anteil staatlicher Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den siebziger Jahre noch 5,6 %, so lag er Mitte der neunziger Jahre nur noch bei 2,5 %

*This decline is also to be seen in a "de-investment in the social sector" (Kelly 1999a:19). In the seventies government expenditure on education was 5.6% of the gross domestic product. In the mid-nineties, however, this was down to 2.5% (UNDP 1998). The Government had to*

(UNDP 1998). Für den Schuldendienst musste die Regierung mehr als viermal so viel aufwenden wie für Bildung. Beides entspricht der Situation in vielen anderen Ländern in Afrika südlich der Sahara. Die Kostenbeteiligung im sozialen Sektor, ebenfalls eine Maßnahme im Rahmen der Strukturanpassungspolitik, vergrößerte die Belastung der Eltern. Die Bestandsaufnahme des Grundschulbesuchs, der Unterrichtsqualität, des Lehrpersonals, der Kosten und der Partizipation zeigt, dass Sambia heute weiter entfernt ist von einer "Bildung für alle" als vor zwanzig Jahren. Unter anderem besuchten 1996 knapp ein Drittel der Kinder im Grundschulalter nicht die Schule, davon zwei Drittel Mädchen.

**M**it dem Sektoranpassungsprogramm BESSIP (Basic Education Sub-Sector Investment Programme), dessen Umsetzung derzeit anläuft, soll der Abwärtstrend des Primarschulwesens gestoppt und umgekehrt werden. So wichtig ein solches Sektorkonzept, das Gelder und Aktivitäten bündelt, ist, so bestehen doch erhebliche Zweifel an seiner Realisierbarkeit. Insbesondere die beiden neuralgischen Punkte im System, die niedrigen Lehrergehälter und die Kostenbeteiligung der Eltern, die bislang Zugang und Qualität einschränken, werden – anpassungsbedingt – nicht ausreichend angegangen und drohen daher, zu "killing factors" für die Umsetzung des Programms zu werden.

#### **b) Uganda**

Bildungspolitik hatte für die Nationale Widerstandsbewegung/National Resistance Movement NRM, die seit dem Ende des Bürgerkrieges 1986 in Kampala regiert, stets einen hohen Stellenwert, der sich 1997 in der Verkündung des Universal Primary Education Programms UPE niederschlug. Dennoch blieb zunächst die Unterstützung für das Bildungs- und Grundschulwesen unzureichend. Das lag zum einen an der katastrophalen wirtschaftlichen Ausgangssituation und den leeren Staatskassen, zum anderen an den Strukturanpassungsprogrammen, bei denen die makroökonomische Stabilisierung, der Schuldendienst und die Förderung der Exporte, etwa durch den Ausbau der Fernstraßen, eindeutig Vorrang hatten vor der Förderung des sozialen Sektors. So gingen die bereits niedrigen Pro-Kopf-Aufwendungen für Bildung, die zudem vorrangig in den Hochschulbereich flossen, bis Mitte der neunziger Jahre zurück. Die Ausgaben für den Schuldendienst lagen Mitte der neunziger Jahre etwa

*use more than four times the amount spent on education to service debts. The situation is similar in other African countries south of the Sahara. Cost sharing in the social sector, one of the structural adjustment measures, meant an increased burden on parents. An analysis of primary school attendance, the quality of teaching and of the teachers as well as of cost and participation shows that Zambia is much further away from "education for all" than twenty years ago. In 1996 about one third of the children of primary school age did not attend school; two third of these were girls.*

**T**he Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP), which starts operation at the moment, is designed to stop the decline in primary school education and reverse it. Such a sub-sector plan which bundles money and activities together is obviously important. Nevertheless, there is considerable doubt about its feasibility. Especially the two critical points in the system, the low salaries of teachers and the school fees, which up to now restricted access and quality, are not being tackled - due to adjustment - with sufficient energy and thus threaten to become "killing factors" for the programme.

#### **b) Uganda**

*Education was always an important priority for the National Resistance Movement (NRM) which has been in power in Kampala since the end of the civil war in 1986. This importance was expressed in the announcement of the Universal Primary Education Programmes (UPE) in 1997. Nevertheless, support for education and primary schooling was initially insufficient. This was due on the one hand to the disastrous economic point of departure and empty state coffers and on the other hand to structural adjustment programmes in which macro-economic stability, debt servicing and the promotion of export, e.g. by developing trunk roads, were given clear priority over social sub-sectors. Because of this, the already low per-capita expenditure for education, which flowed mainly into university education, continued to fall until the mid-nineties. Expenditure for debt-service in the nineties was more or less as high as for education.*

**I**nsufficient state funding was compensated by many parents (helping to build schools, contributing to teachers' salaries). This was possible because of a fall in poverty and a rise in

genau so hoch wie die Ausgaben für den Bildungssektor.

**K**ompensiert wurden die unzureichenden staatlichen Leistungen durch hohe Eigenleistungen vieler Eltern (Mithilfe beim Schulbau, Zuschuß zu Lehrergehältern). Das wurde möglich durch einen Rückgang der Armut und den Anstieg der Pro-Kopf-Einkommen. Beides beschränkte sich jedoch fast ausschließlich auf die Hauptstadt Kampala. Diese positive Entwicklung ist allerdings weniger auf die Strukturanpassungspolitik zurückzuführen, sondern ist vielmehr eine Art "Friedensdividende", die noch verstärkt wurde durch vorübergehend günstige Weltmarktpreise für Kaffee, Ugandas Hauptexportprodukt.

*the per-capita income. Both of these, however, were limited almost exclusively to the capital Kampala. This positive trend is, however, not so much due to the structural adjustment policy but more so to a sort of "peace dividend" which was reinforced by temporary favourable world market prices for coffee, Uganda's main export.*



Foto: C. ENGEL

**Keine Ausstattung:** Ugandas Grundschulen fehlt es an Lernmitteln.  
*No equipment: Uganda's primary schools are lacking teaching materials.*

**N**ach offiziellen Angaben stagnierte denn auch die Zahl der Kinder in der Grundschule bis 1995 bei etwa 2,5 Millionen, die Einschulungsquote bei 35% (MoES 1999). Im Rahmen des 3. ESAF Programms des IWF wurde Mitte der neunziger Jahre ein

**A**ccording to official statistics the number of children attending primary school up to 1995 stagnated at about 2.5 million - the intake rate at around 35% (MoES 199). Within the frame work of the 3rd ESAF-Programme of the IMF a "development budget" was set up in

"Entwicklungshaushalt" eingerichtet, um soziale Programme zu stärken. Seither stiegen die Ausgaben für Gesundheit und Bildung proportional und real kräftig an, aufgestockt durch ausländische Geber, insbesondere durch die Weltbank. Inzwischen erreichen die Ausgaben für den Bildungssektor etwa 30 Prozent des allgemeinen Staatshaushalts, eine vergleichsweise hohe Quote. Zwei Drittel davon fließen in die Grundbildung.

**M**it dem UPE-Programm, das einen allgemeinen Besuch der Grundschule, Gleichheit von Jungen und Mädchen und von Stadt und Land, sowie eine hohe Unterrichtsqualität ("relevance") sicherstellen soll, übernahm der Staat die Schulgebühren. Als Folge davon verdoppelte sich 1997 die Zahl der Kinder in der Grundschule auf 5,2 Millionen.

Dieser Erfolg wird allerdings durch zwei wesentliche Faktoren geschmälert: die Qualität des Grundschulunterrichts ist gering, weil Schulgebäude und Lehrmaterial fehlen, vor allem aber, weil Lehrerzahlen und -gehälter im Rahmen der Stabilisierungsmaßnahmen zu niedrig gehalten werden. Nach wie vor belasten zudem hohe Kosten (für Schuluniform, Essensgeld, usw.) die Eltern aus einkommensschwachen Gruppen, besonders in ländlichen Regionen, und tragen zu einer hohen Abbruchquote bei, insbesondere bei Mädchen.

Im Rahmen des Sektorprogramms ESIP (Education Strategic Investment Plan) wird eine Verdopplung der Bildungsausgaben bis zum Jahr 2002/03 angestrebt. Institutionelle Reformen (u.a. die eingeleitete Dezentralisierung), eine Curriculumreform und Qualifizierungsmaßnahmen sollen die nach wie vor bestehenden gravierenden Mängel im Grundschulbereich beseitigen, um im nächsten Schritt den Sekundarbereich auszubauen.

*the middle of the nineties to strengthen social programmes. Since then expenditure for health and education have risen proportionally and in real terms, topped-up by foreign donors especially the World Bank. In the meantime expenditure on the sub-sector of education has reached 30 percent of the general national budget, which is a relatively high figure. Two thirds of this goes into primary education.*

**W**ith the implementation of the 1997 UPE-Programme which was designed to guarantee universal primary school attendance, equality for boys and girls and for city and country as well as a higher quality of teaching ("relevance"), the state took over the payment of school fees. As a result the number of children attending primary school in 1997 doubled to reach 5.2 million.

*This success is, however, overshadowed by two important factors: the quality of primary school teaching is poor, due to a lack of school buildings and teaching material, but especially because the number of teachers and their salaries were maintained at a lower level to keep in line with the stability measures. High costs (for school uniforms, school lunches etc.) still continue to be a burden for parents in low-income-groups, especially in country areas, and this leads to a high drop-out-rate, especially in the case of girls.*

*The aim of the Education Strategic Investment Plan (ESIP) is to double expenditure on education by the year 2000/03. Institutional reforms (the already initiated decentralisation process etc.), curriculum reforms and qualifying measures are aimed at getting rid of the existing serious defects in primary school education, and to start developing secondary school education as a follow-up step.*

## **Grundbildung unter den Bedingungen von Strukturanpassungsprogrammen**

In beiden Ländern kann die Situation im Bildungswesen selbstverständlich nicht allein auf die Strukturanpassungsmaßnahmen zurückgeführt werden. Der umfassende wirtschaftliche Zusammenbruch in Sambia, in Uganda die Zerstörungen durch den langjährigen Bürgerkrieg, aktuelle bewaffnete interne Konflikte und die Beteiligung am Krieg im Kongo und in beiden Ländern die Korruption sind ebenfalls für Arbeitslosigkeit, Armut, begrenzte Ressourcen für den sozialen Sektor oder geringe Einnahmen der Kleinbauern verantwortlich. Doch Strukturanpassungsmaßnahmen hatten unstrittig negative Auswirkungen auf Beschäftigung, Preisentwicklung und Einkommen, zumindest von bedeutenden Teilen der Bevölkerung. Zudem lag die Priorität auf makroökonomischer Stabilisierung, Investitionen in den Bildungssektor wurden lange Zeit als untergeordnet betrachtet.

### **a) Der Beitrag der SAPs zu wirtschaftlicher Entwicklung und Armutsbekämpfung**

In beiden Ländern, besonders in Uganda, kann die Strukturanpassungspolitik auf makroökonomischer Ebene Erfolge vorweisen. Stabilisierung und Wirtschaftswachstum blieben allerdings in Sambia gering und schwankend. Vor allem aber schlugen diese Erfolge in Uganda nicht ausreichend, in Sambia gar nicht in Armutsminderung um. Eine Reihe von Maßnahmen (Entlassungen im Staatssektor, Abbau von Subventionen, u.a.) verstärkten sogar direkt die Armut, beziehungsweise trugen zu sinkenden Einkommen und damit zu höheren Barrieren beim Zugang zur Grundschulbildung bei.

Die Maßnahmen verstärkten wirtschaftliche, soziale und regionale Ungleichheiten, besonders da, wo sie "erfolgreich" sind, wie in Uganda. Die Stadtbevölkerung, markt- und exportorientierte landwirtschaftliche Betriebe, Händler und qualifizierte obere Mittelschichten profitierten weit mehr als andere Bevölkerungsgruppen.

## *Primary education under the conditions of structural adjustment programmes*

The education situation in both countries is, of course, not only due to structural adjustment measures. The wide ranging economic collapse in Zambia - and in Uganda the destruction caused by many years of civil war, current armed internal conflicts and involvement in the war in the Congo, as well as corruption in both countries are responsible for unemployment, poverty, limited resources in the social sector or the low earnings of small farmers too. Nevertheless, structural adjustment measures have had undoubtedly negative effects on employment, price development and income, at least among larger sections of the population. As well as that, for a long time macro-economic stability was given priority leaving investment in education far behind.

### **a) The contribution of SAPs to economic development and poverty reduction**

In both countries, especially in Uganda, the structural adjustment policies on macro-economic levels have had some success. Stability and economic growth in Zambia, however, was low and shaky. However, the successes in Uganda did not lead sufficiently to reduction of poverty and in Zambia to none at all. A range of measures (dismissals in the public sector, reduction of subsidies, etc.) even went so far as to reinforce poverty directly or lead to falling incomes and thus to higher barriers blocking access to primary school education.

The measures strengthened economic, social and regional inequalities, especially where they were "successful" as in Uganda. Town populations, market- and export oriented agricultural companies, traders and qualified upper middle-class benefited far more than the other sections of the population.

Despite some success and substantial finance transfers, the adjustment programmes have not brought about the structural changes which are necessary for sustainable economic develop-

**T**rotz einiger Erfolge und erheblicher Finanztransfers haben die Anpassungsprogramme weder in Uganda noch in Sambia die strukturellen Veränderungen herbeiführen können, die für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung notwendig sind. Die Fundamente für ein höheres und diversifiziertes Wirtschaftswachstum, das die Abhängigkeit von externen Faktoren vermindert, eine Verbesserung der internen Ressourcenmobilisierung (privat und staatlich) für den sozialen Sektor herbeiführen und die Verschuldung dauerhaft und nachhaltig kontrollierbar machen könnte, sind auch nach vielen Jahren Strukturanpassungspolitik und Reformen nicht gelegt. Zentrale Wirtschafts- und Lebensbereiche wie die kleinbäuerliche Landwirtschaft, der informelle Sektor und die Subsistenzökonomie wurden lange vernachlässigt. Damit steht auch in Frage, wie nachhaltig der gegenwärtige Reformschub im Bildungssektor, der bislang weitgehend außenfinanziert ist, sein kann.

#### **b) Auswirkungen der SAPs auf den Grundbildungssektor**

Durch De-industrialisierung und Informalisierung von Wirtschaft und Beschäftigung, die mit der durch die Strukturanpassungsprogramme geprägten wirtschaftlichen Entwicklung einhergehen, verändern sich teilweise die Bedeutung und die Rolle des Bildungssektors für die Gesellschaft. Formelle Bildung, Voraussetzung für eine Beschäftigung im formellen Sektor, wird in einer informalisierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation zunehmend als irrelevant angesehen und reduziert so die individuelle Motivation, in Bildung "zu investieren". Erforderlich ist daher eine grundlegende Neuorientierung des Bildungssystems und der Bildungsinhalte mit Blick auf die geänderten Anforderungen.

**N**egative Auswirkungen auf die personelle und finanzielle Situation im Bildungswesen hatten Schuldendienst und Haushaltskürzungen. Die wachsenden Staatseinnahmen (Uganda) und enorme Mitteltransfers der Geber kamen zunächst kaum dem Bildungssektor zugute. Mehrere Jahre lang unterblieben damit dringend notwendige Investitionen und Reformmaßnahmen, besonders im Grundschulbereich. Die folgenschwerste Auswirkung ist wohl die Beschränkung der Ausgaben für Lehrpersonal, mit unmittelbaren Folgen für die Qualität der Bildung.

*ment, neither in Uganda nor in Zambia. Even after many years of structural adjustment policy and reform, the foundations have not been laid for higher and more diversified economic growth which would lessen dependence on external factors, nor for an improvement of the internal mobilisation of resources (private and state) for the social sector nor for keeping debts permanently under control. Important areas of the economy and of life, such as that of small farmers, as well as the informal sector and subsistence economy have been long neglected. The question thus arises - how sustainable will the present reform phase in the educational sector be, considering that it is mainly financed from outside?*

#### **b) Effects of SAPs on the primary school sector**

*As a result of de-industrialisation and informalising processes in the economy and employment which go hand in hand with an economic development shaped by the structural adjustment programmes, education partly changes its meaning and role for society. Formal education which is a precondition for employment in the formal sector becomes increasingly irrelevant in an informalised economy and employment market situation and thus, reduces individual motivation to "invest" in education. A thorough re-orientation of the education system and the subject-matter of education keeping in mind the changed requirements is therefore necessary.*

**D**ebt servicing and budget cuts have had negative effects on the personnel and financial situation in education. At first, growing state earnings (Uganda) and enormous transfers of funds from donors hardly benefited the education sector. Thus, for several years urgent and necessary investments and reforms were omitted, especially in the primary school sector. The effect with the most disastrous results was - no doubt - limiting expenditure on teaching staff which directly affected the quality of education.

*As a consequence, the education situation in both countries stagnated or deteriorated up to the mid-nineties, according to most indicators (school attendance, teaching staff, number and state of schools, drop-out rate, etc.).*

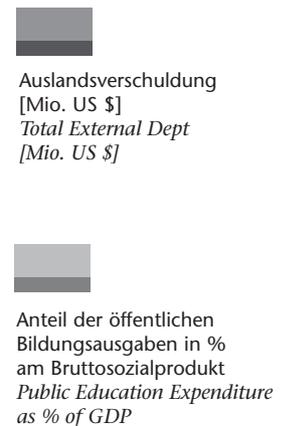
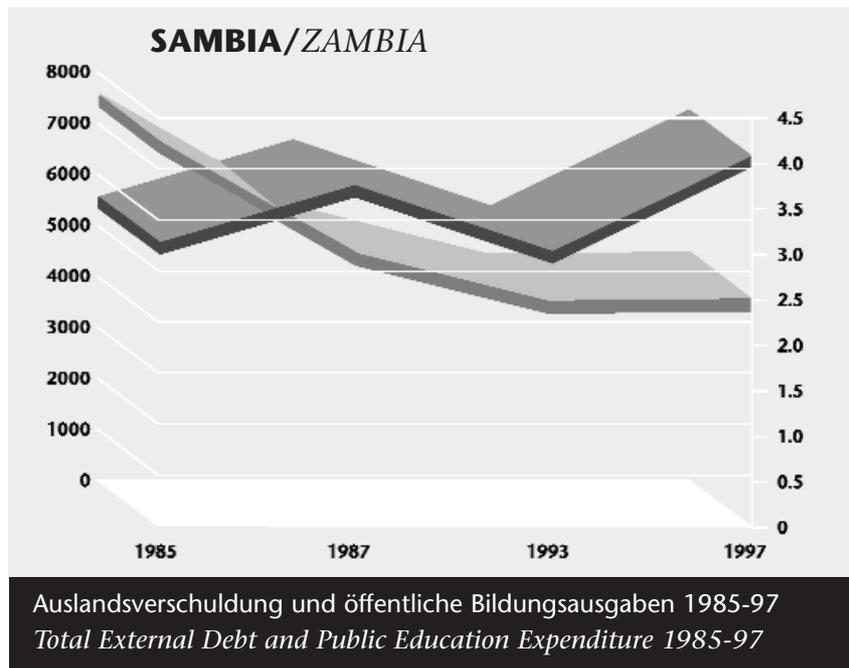
*In Uganda, however, positive developments have been noticeable since the mid-nineties - and these are also planned to be achieved in the*

In beiden Ländern stagnierte oder verschlechterte sich daher bis Mitte der neunziger Jahre die Situation im Bildungswesen, gemessen an den meisten Indikatoren (Schulbesuch, Lehrpersonal, Zahl und Zustand der Schulen, Abbruchquote, usw).

In Uganda sind allerdings ab Mitte der neunziger Jahre positive Entwicklungen festzustellen, die in Sambia mit BESSIP in den nächsten Jahren erreicht werden sollen. Die finanzielle Ausstattung, die sich in Uganda auch in neuen Gebäuden und Lehrbüchern niederschlägt, wurde verbessert, mit der Verlagerung der Priorität im Bildungssektor vom Hochschul- auf den Grundschulbereich eine wichtige Hinterlassenschaft des kolonialen Bildungssystems beseitigt. Die Erarbeitung von Sektorreformprogrammen wie ESIP und BESSIP ist eine der Voraussetzungen für bessere Planung, für größere Effizienz und Transparenz, damit Kontrolle über die Mittelverwendung, und für die Umsetzung notwendiger Verbesserungen wie Curriculumreformen oder Dezentralisierung.

*near future in Zambia with the BESSIP .*

*Financial resources which in Uganda were also reflected in new buildings and text books were improved; and an important relic of the colonial education system was removed by changing the emphasis in the education sector from universities to primary schooling. Drafting sector reform plans like ESIP and BESSIP is a precondition for better planning, higher efficiency and more transparency, and leads to more control over the spending of funds and the implementation of necessary improvements like curriculum reforms or decentralisation.*



Quelle/Source :  
UNDP 1998, World Bank

Die höhere Mittelbereitstellung für den Bildungssektor trägt allerdings nur sehr begrenzt zu einer Qualitätsverbesserung der Grundbildung bei. Zum einen reicht sie nicht aus, die Versäumnisse aus den ersten Jahren der Strukturanpassung rasch zu kompensieren. Zum anderen behindern die anhaltenden strengen Budgetvorgaben, die unter anderem die Ausgaben für Lehrpersonal betreffen, nach wie vor den erforderlichen quantitativen und qualitativen Ausbau. Zudem fließt das Geld vor allem in "hardware" wie den Bau von Schulen, während viele Indikatoren (z.B. Abbruch des Schulbesuchs durch Mädchen) auf soziale und ökonomische Probleme wie die verbreitete Armut in ländlichen Regionen verweisen.

Schließlich haben die Strukturanpassungsmaßnahmen im Bildungssektor selbst zu einer

The higher availability of funds for the education sector, however, contributes only marginally to an improvement in the quality of primary school education . On the one hand it is not sufficient to compensate in a short time for the omission of the first years of the structural adjustment . On the other hand continuing tough budget regulations - which among other things controls expenditure on teaching staff - are still obstacles for necessary quantitative and qualitative development. As well as that, the funds are mainly spent on "hardware" like the construction of schools, while many indicators (e.g. the school drop-out rate for girls) point to social and economic problems like wide-spread poverty in rural areas.

Finally structural adjustment measures in the education sector have even contributed to a res-

Restrukturierung in Form von Privatisierung, Liberalisierung und Monetarisierung beigetragen, die finanzschwache Bevölkerungsgruppen benachteiligen und die Ungleichheit von Bildungs- und Lebenschancen tendenziell vergrößern.

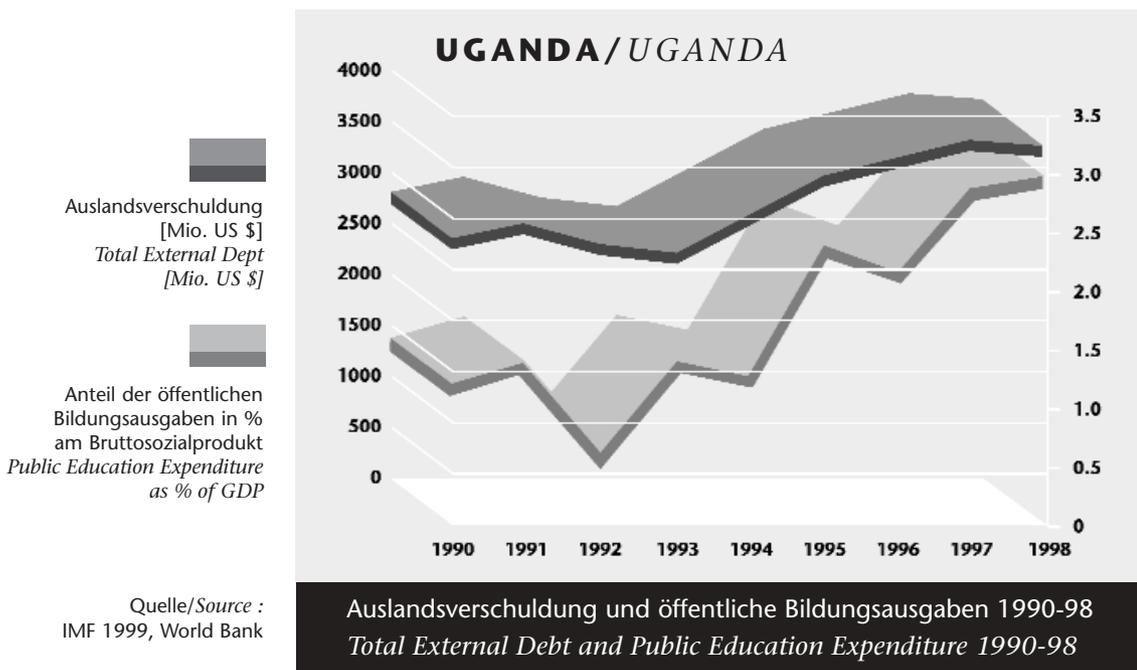
Ohne Frage wuchs im Laufe der Jahre der Beitrag der Geber für den Bildungsbereich, vor allem der der Weltbank, und damit ihr Einfluß. Doch steigende Investitionen und neue, umfassende Programme können die einschränkenden Rahmenbedingungen öffentlicher und privater Armut nur begrenzt kompensieren. Armut ist nach wie vor der entscheidende Ausschlussfaktor für den Zugang zu einer angemessenen Grundbildung. Zu dieser Situation haben Strukturpassungsprogramme teils direkt beigetragen, teils erwiesen sie sich als nur beschränkt taugliche Mittel, um eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, die die Armut mindert und damit universelle Grundbildung ermöglicht, herbeizuführen.

**D**ie beiden Fallstudien zeigen, dass Bildung unter den gegebenen Armutsbedingungen kein taugliches Instrument zur Beseitigung von Armut und wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung sein kann. Ein Abbau von Armut ist vielmehr die Voraussetzung, um das Recht auf Bildung zu verwirklichen.

*structuring process in the form of privatisation, liberalisation and monetarisation which puts the financially weak sections of the population at a disadvantage and tends to increase inequality in educational and general opportunities.*

*There is no doubt that over the years the contributions of donors to education especially that of the World Bank have increased, and with it their influence. Nevertheless, increased investments and new wide-ranging programmes can only marginally compensate for the restrictive framework conditions of public and private poverty. Poverty is still the decisive excluding factor for access to a reasonable primary school education. Structural adjustment programmes have partly contributed to this poverty situation and at the same time they have proven to be only partially suitable as a means of achieving a sustainable economic development which reduces poverty and thus making universal primary school education possible.*

*The two case studies show that education under the conditions of poverty which exist at present cannot be a suitable instrument to eliminate poverty or economic and social deprivation. A reduction of poverty is indeed a precondition so that the right of the individual to education becomes a reality.*



**M**it den Armutsstrategiepapieren PRSP<sup>4</sup> und neuen Instrumenten wie dem Poverty Action Fund (PAF) in Uganda, beziehungsweise dem "Schuldenmechanismus" (debt mechanism) in Sambia, die sicherstellen sollen, dass Gelder aus einem Schuldenerlass armutsorientiert verwendet werden, gibt es neue Ansätze, bei denen Armutsbekämpfung und Bildung zentrale Bedeutung haben sollen:

- Damit wird anerkannt, dass Wirtschaftswachstum allein keine Gewähr bietet, dass Armut verringert wird. Armutsbekämpfung und menschliche Entwicklung müssen integrale Bestandteile einer umfassenden Entwicklungsstrategie sein, und nicht nur angehängte, kompensatorische Einzelmaßnahmen, wie NGOs seit langem an den bisherigen Strukturanpassungsmaßnahmen kritisieren.
- Die Gläubiger fordern von den Schuldner-Regierungen, bei der Erstellung der PRSP Organisationen der Zivilgesellschaft (CSOs) zu beteiligen. Die Partizipation soll nicht nur dazu beitragen, die Effizienz und gesellschaftliche Akzeptanz der Programme zu verbessern, sondern auch eine bessere Ausrichtung auf Anforderungen und Prioritäten der Bevölkerung ermöglichen.
- Schuldenerlaß und weitere zusätzliche Ressourcen sollen die finanziellen Handlungsspielräume für Maßnahmen zu Armutsbekämpfung, Grundbildung oder Gesundheitsversorgung vergrößern.

Der neue Ansatz gilt daher für viele NGOs, andere Gruppen der Zivilgesellschaft (CSOs) und soziale Bewegungen als Chance, sich kompetent an den nationalen Aushandlungsprozessen zu beteiligen, die zur Erarbeitung der Strategiepapiere führen.

## **1. Kritische Kooperation als Herausforderung**

Mit dieser neuen Etappe der Strukturanpassungspolitik zeichnet sich eine tiefgreifende Neuorientierung des Verhältnisses von Regierungen, multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen und NGOs ab: Kooperation statt Konfrontation. In Uganda wurde diese neue Partnerschaft bereits bei der Erstellung des PRSP,

**T**he Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)<sup>4</sup> and new instruments like the Poverty Action Fund (PAF) in Uganda, or the "debt mechanism" in Zambia, which ensure that money from debt relief is used to reduce poverty, represent new approaches which place emphasis on combating poverty and promoting education:

- They recognise that economic growth alone does not offer a guarantee for the reduction of poverty. Poverty reduction and human development must be an integral part of a comprehensive development strategy and not just additional compensatory or isolated measures - NGOs have been finding fault with the structuring adjustment measures for a long time for this very reason.
- Creditors demand that debtor governments involve Civil Society Organisations (CSOs) in the drafting of the PRSP. Their participation is designed not only to contribute to improving the efficiency of the programmes and their acceptance by the community, but also to improve their suitability to meet the requirements and priorities of the population.
- Debt relief and further additional resources are to increase the financial leeway for measures to reduce poverty, and to enhance primary education or health care.

*The new approach is considered by many NGOs, other civil society organisations and social movement to be an opportunity to get involved in a competent manner in the national discussion process in the drawing up of PRSPs.*

### **1. Critical co-operation as a challenge**

*This new stage of the structural adjustment policy shows a profound re-orientation of the relationship among governments, multi- and bilateral development organisations and NGOs: co-operation instead of confrontation. In Uganda this new partnership already went into action in an exemplary manner in drawing up the PRSP, the Poverty Action Fund (PAF) and in the education sector.*

4. Die Regierung von Uganda hatte bereits 1997 mit der Erarbeitung eines Aktionsplans zur Armutsbeseitigung (PEAP) begonnen, der im Sommer 2000 von IWF und Weltbank als PRSP akzeptiert wurde. Die Regierung Sambias legte im Juli ihren ersten Entwurf vor.
- 4 The Uganda Government had already begun in 1997 with the draft of a plan to eradicate poverty (Poverty Eradication Action Plan - PEAP), which was accepted in summer 2000 by the IMF and the World Bank as PRSP. The government of Zambia submitted its first draft in July.

beim Poverty Action Fund (PAF) und im Bildungssektor beispielhaft durchexerziert.

**W**ie sich am Beispiel der Reformprogramme für den Bildungssektor (BESSIP und ESIP) zeigen läßt, wächst allerdings gleichzeitig der personelle, finanzielle und politische Einfluss der Geber, der der Strukturanpassungspolitik stets immanent war, weiter an. Damit besteht die Gefahr, dass im Gegensatz zum Gedanken der "ownership" Politik, wirtschaftliche Entwicklung und wichtige Sektoren immer stärker von den Gebern gestaltet und kontrolliert werden. Zudem liegt die letztendliche Entscheidung über die PRSPs bei IWF und Weltbank. Wollen Regierungen keine Ablehnung riskieren, müssen sie sich bei ihren nationalen Strategien an den Vorstellungen der Internationalen Finanzinstitutionen orientieren, sei es bei Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, "good governance" oder gesamtwirtschaftlichen Eckwerten.

Für die NGOs ist die neue Strategie zudem eine ständige Herausforderung und Gratwanderung. Einerseits eröffnet sie ihnen neue Möglichkeiten der Einflussnahme und Mitgestaltung von Entwicklungsprozessen, zumindest in Teilbereichen. Andererseits besteht die Gefahr, dass sie durch Kooptation, Arbeitsüberlastung oder finanzielle Abhängigkeiten ihre Eigenständigkeit, Kritikfähigkeit und Glaubwürdigkeit als "Stimme derer, die keine Stimme haben", verlieren könnten (CSO Taskforce 2000:48).

## **2. Deutlicher Fokus auf Armutsbekämpfung**

Durch einen umfassenden Katalog von Maßnahmen zur Einkommensverbesserung (Straßenbau, Modernisierung der Landwirtschaft, Stromversorgung) und zur Verbesserung der Lebenssituation (etwa Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen) will Ugandas PRSP eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung erreichen. Nach Auffassung von NGOs, die den PRSP-Prozess aktiv begleitet haben, entsprechen die vorgeschlagenen Aktivitäten und Prioritäten weitgehend "den Erwartungen der Menschen". Als positiv heben NGOs wie das Uganda Debt Network UDN unter anderem hervor, dass mit ländlicher Entwicklung und kleinbäuerlicher Landwirtschaft zentrale Bereiche der Armut eine größere Rolle spielen als in früheren Entwicklungsansätzen. Allerdings halten sie die neue Strategie in zentralen Fragen (z.B. Bodenrecht, Rolle des privaten Sektors, Lösung des Beschäftigungsproblems, Korruptionsbekämpfung

**H**owever, as can be seen from the example of the reform programmes for the education sector (BESSIP and ESIP), the influence of the donors as regards personnel, financial and political matters, which always was an inherent part of the structural adjustment policy, is increasing at the same time. Consequently, there is a danger that - in contrast to the idea of ownership - politics, economic development and important sectors are increasingly shaped and controlled by the donors. Moreover, the final decision on the PRSPs is made by the IMF and the World Bank. If governments want to avoid rejection they must align themselves to the ideas of the international finance institutions when they are drafting their national strategies, whether these be for combating poverty, for good governance or for overall economic principles.

*For NGOs, the new strategies are a constant challenge and a tight rope walk. On the one hand it opens up for them new ways of exercising influence and taking part in the shaping of development processes, at least in part-sectors. On the other hand there is the risk, that through co-optation, work overload or financial dependence they might lose their independence, their ability to criticise and their credibility as a "voice of those who have no voice" (CSO Taskforce 2000:48)*

## **2. Clear focus on combating poverty**

*Uganda's PRSP wants to achieve an effective reduction of poverty by means of a comprehensive catalogue of measures on improving income (road construction, modernisation of agriculture, electricity supply) and improvement in living conditions (such as education and health facilities). According to the NGOs who actively accompanied the PRSP process, the proposed measures and priorities correspond to a great extent to "the expectations of the people". NGOs like the Uganda Debt Network UDN point out as positive that with agricultural development and small farming agriculture, central areas of poverty play a more important role than in earlier development approaches. However, they consider that new strategies for important questions (e.g. land entitlement, the role of the private sector, solutions for employment problems, combating corruption) and the estimations of the costs are not clear enough and are partly unrealistic and they therefore call for a clear focussing on an "innovative attack on poverty" (CSO Taskforce 2000:47). They therefore*

fung) und bei der Einschätzung der Kosten für teils unklar, teils unrealistisch, und wünschen eine deutlichere Fokussierung auf einen "innovativen Angriff auf die Armut" (CSO Taskforce 2000:47). So müssten unter anderem finanzielle Belastungen wie die "Graduated tax", eine Art Kopfsteuer, und die Kostenteilung im Gesundheitswesen, die die ärmeren Bevölkerungsgruppen besonders hart treffen, abgebaut werden. In Sambia fordern NGOs u.a. als grundlegende Zielorientierung nicht nur eine Armutsminderung, sondern die Beseitigung der Armut.

### **3. Flexiblere, bedarfsorientierte Bildungsangebote**

Um den Bildungssektor als ezentielle Voraussetzung für individuelle und gesellschaftliche Entwicklung zu stärken, wie es nicht zuletzt in Ugandas PRSP verkündet wird, sind weitere finanzielle Mittel notwendig. Wichtiger aber sind zielgerichtete Maßnahmen, die die Qualität und Bedeutung ("Relevance") verbessern, gerade, um den ärmeren Bevölkerungsgruppen eine adäquate Grundbildung zu bieten. Dafür ist der Perspektivenwechsel von der "Angebotsseite" (mehr Schulen) zur "Nachfrageseite" ("basic learning needs") notwendig, der auf internationaler Ebene spätestens auf dem Weltbildungsforum in Dakar vollzogen wurde, und zumindest verbal auch in BESSIP und ESIP seinen Niederschlag findet. Flexible, angepasste, informelle und beruflich orientierte Bildungsformen und -inhalte, die dazu beitragen, diesen Anspruch einzulösen, sind allerdings bislang in den Reformprogrammen für den Bildungssektor nicht ausreichend verankert. Maßnahmen könnten unter anderem sein:

- Eine stärkere Förderung von Selbsthilfe-Initiativen wie den "Community Schools" in Sambia, die "Problemgruppen" (Schulabbrecher, Mädchen) auffangen, wenig kosten, ein eigenes, angepasstes Curriculum haben und weitgehend von Eltern und Gemeinden selbst verwaltet werden;
- eine "positive Diskriminierung", etwa eine Abschaffung von Schulgebühren nur in ländlichen Regionen oder für Mädchen, für die viele NGOs plädieren, die aber das Prinzip einer generell kostenlosen Grundbildung in Frage stellen würde (Ndidde/Bahikwa).
- Auftrieb bekommt damit auch die Diskussion um Formen einer "Nachfrage-Finanzierung", um Familien zu entlasten oder Kinderarbeit

*demand that financial burdens, like graduated tax (a kind of poll tax) and cost sharing in the health service, which hit the poorer sections of the population hard, should be reduced. In Zambia NGOs demand that the "eradication" of poverty be the main target and not just a "reduction" of poverty.*

### **3. Education which is more flexible and more focussed on requirements**

*More funding is necessary in order to strengthen the education sector to fulfil its task as a precondition for individual and social development, as also declared in Uganda's PRSP. More important, however, are measures aimed directly at improving quality and relevance especially in order to offer the poor sections of the population adequate basic education. To achieve this a change of perspective from the "supply side" (more schools) to the "demand side" (basic learning needs) is necessary; this has already taken place on the international level and most recently at the World Education Forum in Dakar and has at least taken place verbally in BESSIP and ESIP as well.*

*Flexible, relevant, informal and vocational-focussed education forms and subjects which contribute to fulfilling this requirement are, however, not sufficiently rooted in the reform programmes for the education sector. Possible measures could be:*

- *More intensive support for self-help initiatives, like the Community Schools in Zambia that take in "problemgroups" (school drop-outs, girls). These don't cost much, have their own relevant curriculum and are mainly run by parents and the communit;*
- *a "positive discrimination" like the abolishment of school fees only in rural areas or only for girls which many NGOs call for, but which would at the same time jeopardise the principle of a basic education which is free of charge (Ndidde/Bahikwa).*
- *This would strengthen the discussion about forms of a "demand side funding" in order to offer relief to families or to prevent child labour. Thus, the World Bank is experimenting among others with individual education loans, grants and direct payments to schools. Critics of this, however, fear that it will lead to social stigma, corruption and involve a high level of administration.*

zu verhindern. So experimentiert die Weltbank u.a. mit individuellen Ausbildungskrediten, Stipendien und direkten Zuweisungen an Schulen. Kritiker befürchten dagegen eine soziale Stigmatisierung, Korruption und hohen Verwaltungsaufwand.

- Insgesamt müssten Maßnahmen informeller Grundbildung, beruflicher Ausbildung und Erwachsenenbildung stärker gefördert werden, als es bislang geschieht, da die Grundschulen allein nicht in der Lage sind, "Bildung für alle" zu gewährleisten.

**H**ier eröffnen sich für Entwicklungs-NGOs Spielräume, ihren Aktionsbereich als "Dienstleister" auszuweiten. Denn im Rahmen der neuen Anpassungsprogramme wird ein Rückzug des Staates aus der Implementierung sozialer Grunddienste und deren schrittweise Privatisierung angestrebt. Ein solcher Rückzug des Staates und eine (teilweise) Übernahme seiner Aufgaben durch nichtstaatliche Träger wird unter NGOs selbst allerdings kontrovers diskutiert.

#### **4. Schuldenmanagement unter Beteiligung der Zivilgesellschaft**

Der Schuldenerlass im Rahmen von HIPC II kann bestenfalls als eine Voraussetzung, aber nicht als Lösung des Armutproblems verstanden werden, betonen NGOs wie die Jubilee2000-Kampagne in Sambia. Für Uganda werden etwa 55 Mio. US Dollar im Jahr an zusätzlichen Mitteln erwartet. Bei Sambia ist die Situation unklar: die Gläubiger nennen bislang keine Zahlen. Ein absehbarer Anstieg der Schuldenlast in den kommenden Jahren weckt bei NGOs zudem Zweifel, ob das Land überhaupt real entlastet werden wird.

NGOs fordern angesichts der vergleichsweise geringen Entlastungen einen weitergehenden Schuldenerlass. Zudem weisen sie warnend auf die weiterhin hohe Kreditaufnahme und andauernde Abhängigkeit von externen Ressourcen hin<sup>5</sup>. Um eine weitere Überschuldung zu verhindern, halten sie ein umfassendes Schuldenmonitoring und -management unter Beteiligung der Zivilgesellschaft für notwendig. Und zumindest im Bildungssektor sollten die Geber, d.h. vor allem die Weltbank, keine Kredite mehr, sondern nur noch Zuschüsse gegeben.

- *In general more support is needed for informal basic education, vocational training and adult education than has been given so far, because primary schools alone are not in the position to guarantee "education for all".*

**T**his opens up opportunities for development NGOs to extend their field of activities to "offering services" because the new adjustment programmes aim at achieving a withdrawal of the state from providing basic social services and the gradual privatisation of these. Such a withdrawal of the state and a (partial) take over of its tasks by non-state bodies is, however, a point of controversy among the NGOs themselves.

#### **4. Debt management shared by civil society**

NGOs like the Jubilee 2000 campaign in Zambia insist that debt cancellation within the frame work of HIPC II can at best be seen as a precondition for solving but not as a solution to the problem of poverty. Uganda expects approximately 55 million US-Dollars per year of additional funds. For Zambia the situation is unclear: the creditors have so far not given any figures. A foreseeable rise in the debt burden for the coming years have led NGOs to doubt whether the country will really be given any relief at all.

Owing to the comparatively small relief achieved so far, NGOs call for wider ranging debt cancellation. As well as that, they point out the dangers of taking out further high loans and the continued dependence on external resources<sup>5</sup>. To prevent further high debts, they consider it necessary to get the civil society involved in comprehensive debt monitoring and management. And donors, especially the World Bank, should rather give grants than loans, at least in the education sector.

#### **5. Participation should be taken seriously**

A number of NGOs in Uganda criticise the PRSP process as not being sufficiently participatory and being too "top down". Many, however, especially the international NGOs praise the participatory opportunities as being "satisfactory" (Vincent Edoku, chairman of the CSO-PEAP Revision Task Force). They report that they were able to bring about a number of improvements (more focus on employment, more measures to resolve internal conflicts). Others, however,

*5 The most important donors agreed to lend Uganda 2.4 billion US-Dollars in spring 2000, and 1 billion to Zambia in July.*

5. So sagten die wichtigsten Geber Uganda im Frühjahr 2000 2,4 Milliarden US-Dollar zu, Sambia im Juli eine Milliarde.

## 5. Partizipation ernst nehmen

Eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen in Uganda kritisieren den PRSP-Prozess als zu wenig partizipatorisch und zu stark "top down". Doch viele, vor allem internationale NGOs, loben die Beteiligungsmöglichkeiten als "zufriedenstellend" (Vincent Edoku, Vorsitzender der CSO-PEAP Revision Task Force). Sie berichten, dass sie eine Reihe von Verbesserungen (stärkere Beschäftigungsorientierung, mehr Maßnahmen zur Lösung der internen Konflikte) einbringen konnten. Bedauert wird jedoch unter anderem, dass die Regierung die Beteiligungsmöglichkeiten, wie sie im PRSP-Prozess eingeräumt wurden, nicht dauerhaft institutionalisieren will. Sehr viel schlechter ist die Situation in Sambia, wo der PRSP-Prozess erst anläuft: die CSOs beklagen einen Mangel an Transparenz, Konsistenz und Klarheit der Anpassungsprogramme. Ihre Beteiligung bestehe bestenfalls in "Anhörungen" (Jubilee2000-Kampagne).

**M**it den neuen Beteiligungsmöglichkeiten kommen auf NGOs und CSOs ein hoher Zeit- und Arbeitsdruck und erhebliche Anforderungen an Organisationsfähigkeit, personelle Kapazitäten und fachliche Kompetenzen zu. Um sinnvoll daran teilzunehmen, eine echte Erfolgskontrolle ausüben zu können und gleichzeitig andere Aufgaben wie politische Lobbyarbeit nicht zu vernachlässigen, ist eine weitere Stärkung der Zivilgesellschaft und nationaler NGOs unerlässlich. Nur dann können auch Mechanismen wie der Poverty Action Fund (PAF) in Uganda funktionieren. Aber auch die Bereitschaft der Regierungen zu Zusammenarbeit und Transparenz ist in beiden Ländern verbesserungsbedürftig. NGOs fordern zudem als nächsten Schritt eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten auf andere Bereiche, etwa den Staatshaushalt insgesamt, statt sie auf Nischen wie den Poverty Action Plan (PAF) zu begrenzen.

*regret that the government does not permanently institutionalise this participation as was granted in the PRSP process.*

*In Zambia, where the PRSP process is just beginning to operate, the situation is much worse: the CSOs complain about a lack of transparency, consistency and clarity of the adjustment programmes. At best their participation consists of "hearings" (Jubilee2000-Campaign).*

**W**ith the new participatory possibilities, there is more time and work pressure on the NGOs and CSOs and a considerable demand for organisation ability, personnel capacities and specialised competence. Further strengthening of CSOs and national NGOs is essential in order to make their participation meaningful, and to enable them to exercise real checks on achievement and at the same time not neglect other tasks like political lobby work. Only then can mechanisms like the Poverty Action Fund (PAF) in Uganda work. But there is also room for improvement in the willingness of governments in both countries to co-operate and to practise transparency. As a next step NGOs are also calling for an extension of participation opportunities to other areas, like for example the complete budget instead of being limited to niches like the Poverty Action Plan (PAF).

# Literaturhinweise

## Literature

BONNICK, GLADSTONE G., 1997:  
Zambia Country Assistance Review, Turning an Economy Around, The World Bank, Washington, D.C.

CSO TASKFORCE FOR PEAP REVISION, 2000:  
The Poverty Eradication Action Plan (PEAP) Revision, Civil Society Regional Consultations, A Summary and Analysis of the Participants Views (Entwurf), o.O. (Kampala)

GOVERNMENT OF UGANDA, 1998:  
Education Strategic Investment Plan 1997-2003, Kampala, June 1998.

INTERNATIONAL MONETARY FUND 1998:  
External Evaluation of the ESAF. Report by a Group of Independent Experts. Washington, DC.

KELLY, MICHAEL J., 1999A:  
The Impact of IMF Programmes on Social Sector Budgets in Zambia, with Special Reference to Education. A Report for Oxfam, Lusaka.

KELLY, MICHAEL J., 1999B:  
Poverty in Zambia in the Close of the Twentieth Century, Lusaka.

MEHROTRA, SANTOSH, ET AL., 1996:  
Public and Private Costs of Primary Education, Evidence from Selected Countries in Asia and Africa, UNICEF Staff Working Papers Number 15, New York.

MINISTRY OF EDUCATION AND SPORTS, 1999:  
National Report on Education for All (EFA), Kampala.

MINISTRY OF EDUCATION AND SPORTS, 2000:  
Third ESIP Review, ESIP Six Monthly Report, October 1999 - March 2000, Kampala.

NDIDDE, ALICE NANKYA / BAHIKWA, DANIEL, (O.J.):  
An assessment of Universal Primary Education in Uganda: Government Policies and Donor Actions, (Oxfam Background Paper).

OXFAM GB, 1999:  
The IMF: Wrong Diagnosis, wrong medicine. o.O.

REIMERS, FERNANDO, 1994:  
Education and Structural Adjustment in Latin America and Sub-Saharan Africa.  
In: International Journal for Educational Development, vol. 14, no. 2.

REPUBLIC OF ZAMBIA, MINISTRY OF EDUCATION, 1998:  
Zambia Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP), Lusaka.

SESHAMANI, VENKATESH, 1999:  
Overcoming Barriers to Zambia's Development. Dismantling the Tripod of Deprivation, Debt and Disease. GRZ/UNICEF. Programme of Cooperation 1997-2001, Mid-Term Review, Lusaka.

UNDP, 1998:  
Zambia Human Development Report, Lusaka.

## Abkürzungen

### Abbreviations

BESSIP	Basic Education Sub-Sector Investment Programme (Zambia)
CSOs	Civil Society Organisations
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
ESIP	Education Strategic Investment Plan (Uganda)
HDI	Human Development Index
HIPC	Highly Indebted Poor Country
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
MoES	Ministry of Education and Sports
NGO	Nongovernmental Organisation
PAF	Poverty Action Fund (Uganda)
PEAP	Poverty Eradication Action Plan (Uganda)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAP	Structural Adjustment Program
SAPRI	Structural Adjustment Participatory Review Initiative
UDN	Uganda Debt Network
UNDP	United Nations Development Program
UPE	Universal Primary Education (Uganda)





## **Kindernothilfe**

Die Kindernothilfe fördert mehr als 120 000 Kinder und Jugendliche in 25 Ländern Asiens, Afrikas, Lateinamerikas und in Osteuropa. Die Hilfsprogramme umfassen Ernährung, Kleidung, medizinische, schulische und pädagogische Betreuung, Rehabilitationsmaßnahmen für Behinderte sowie Initiativen zur Entwicklung des Umfeldes. Träger aller 1.300 Projekte sind einheimische Kirchen, ihre Organisationen und Gemeinden. Für ihren verantwortungsvollen Umgang mit Spendengeldern erhielt die Kindernothilfe auch 1999 das Spenden-Siegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI) in Berlin. Die Kindernothilfe arbeitet auf ökumenischer Basis und ist Mitglied im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland.

Die Kindernothilfe setzt sich für die Rechte von Kindern ein. Gemeinsam mit vielen anderen Organisationen fordert Kindernothilfe die Bundesregierung, private und multilaterale Gläubiger auf, einen weitreichenden Schuldenerlaß für ärmste Länder zu gewähren und neue Entschuldungsmechanismen auf den Weg zu bringen.

**Kindernothilfe e.V.**  
**Düsseldorfer Landstr. 180**  
**47294 Duisburg**

**Tel: +49 - (0)203 - 7789 - 0**  
**Fax: +49 - (0)203 - 7789 - 118**

**email: [info@kindernothilfe.de](mailto:info@kindernothilfe.de)**  
**[www.kindernothilfe.de](http://www.kindernothilfe.de)**

## **WEED**

WEED (engl.: World Economy, Ecology and Development) wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewußtsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen.

Die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Globalisierung verlangen nach einer Wende in der Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitik hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Tragfähigkeit. WEED will die Mitverantwortung der Industrienationen für die ungerechte Weltwirtschaftsordnung und globale Umweltzerstörung stärker ins Zentrum der Arbeit sozialer Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen rücken.

WEED engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen. Mitglieder von WEED arbeiten in unterschiedlichen Bereichen und Institutionen, die mit Fragen der globalen Entwicklung zu tun haben.

**Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.**  
**Bertha-von-Suttner-Platz 13**  
**D - 53111 Bonn**

**Tel: +49-(0)228-7 66 13-0**  
**Fax: +49-(0)228-6 96 47 0**

**email: [weed@weedbonn.org](mailto:weed@weedbonn.org)**  
**[www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)**