

Pakistan

1. Zusammenfassung

Pakistan hat sein Interim-PRSP im November 2001 fertig gestellt und legte im Februar 2004 das Full-PRSP vor. Die zivilgesellschaftliche Beteiligung bei der Erstellung sowie bei der bisherigen Umsetzung der PRS ist eher als schwach zu bezeichnen. Weder das Parlament noch NROs sind umfassend in den PRS-Prozess integriert und gelegentliche Konsultationen durch Workshops und Seminaren dominierten den Partizipationsprozess. Von institutionalisierter Beteiligung kann bislang nicht gesprochen werden.



2. Die Akteure: Wer ist beteiligt?

2.1 Staatliche Institutionen: Regierung und Parlament

In den PRS-Erstellungsprozess sind neben der nationalen Regierung Distrikt- und Provinzregierungen einbezogen.

Um sicher zu stellen, dass sämtliche Regierungseinheiten in den PRS-Prozess einbezogen werden, wurde der Erstellungsprozess des PRSP vom *National PRSP Steering Committee* koordiniert, welches vom *Federal Secretary of Finance* geleitet wird. Mitglieder dieser Steuerungsgruppe sind Sekretäre der relevanten (Linien-)Ministerien und der Planungskommission, Leiter unterschiedlicher Institutionen sowie *Additional Chief Secretaries* der Provinzen. Der Steuerungsgruppe ist mit der Formulierung des PRSP, der Kontrolle der PRS-Implementierung sowie der Evaluierung der Armutswirkungen beauftragt. Das PRSP Sekretariat, ebenfalls im Finanzministerium angesiedelt, ist für die Koordination zwischen den Linienministerien, dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und den Gebern verantwortlich und soll gemeinsam mit der Planungskommission, dem *Federal Bureau of Statistics*, dem *Pakistan Institute of Development Economics* und dem *Center for Research on Poverty Reduction and Income Distribution* u.a. die Armutswirkungen der Maßnahmen und die Fortschritte in der Erreichung der *Millennium Development Goals* erfassen und dokumentieren.

Das Parlament ist kaum in den PRS-Prozess integriert. Außer dass dem Parlament und dem Senat eine Zusammenfassung des PRSP vorgelegt wurde und beide Institutionen im Rah-

men eines eintägigen Workshops über den PRSP Prozess informiert wurden, spielten sie bei der Erstellung der PRS keine Rolle.

2.2 Zivilgesellschaft

Bislang fehlt in Pakistan eine stark ausgeprägte Zivilgesellschaft, so dass ihre Beteiligung insgesamt eher schwach ausfällt. Im Rahmen der Konsultationen zur Erstellung der PRS waren Basisorganisationen und NRO beteiligt. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem NRO-Netzwerk „*Rural Support Programs Network*“ (RSPN) zu, das in 49 Distrikten auf kommunaler Ebene eigene Konsultationen durchführte. Über die allgemeine Nennung der Akteure hinaus macht die Regierung jedoch keine näheren Angaben über beteiligte zivilgesellschaftliche Gruppen und ihre konkrete Rolle im Erstellungsprozess des PRSP.

2.3 Weitere Akteure

Als weitere Akteure im PRS-Prozess werden im PRSP VertreterInnen des Privatsektors und *Trade Unions* genannt.

2.4 Externe Akteure / Geber

Eine ganze Reihe von multilateralen und bilateralen Gebern wie beispielsweise die *Asian Development Bank* (ADB), das *Department for International Development* (DFID), UNDP, ILO, UNICEF, WHO, USAID, EU, GTZ und NORAD unterstützten den PRSP-Erstellungsprozess. Die Geber wurden während der Erstellungsphase des PRSP konsultiert und im Sommer 2003 wurde im *Pakistan Development Forum* eine Version des PRSP diskutiert.

3. Die Prozesse: Wann und wie wird beteiligt?

3.1 Partizipation in Analyse und Strategieentwicklung

Im Rahmen des Interim-PRSP-Prozesses organisierte die *Asian Foundation* für das Ministerium für lokale Regierungen öffentliche Konsultationen in Form von *Peoples Assemblies*. Von diesen Versammlungen fanden 36 auf Distriktebene, vier auf Provinzebene und einer auf nationaler Ebene statt und es nahmen insgesamt etwa 1500 Personen daran teil. Die Ergebnisse dieser Konsultationen wurden von der *Asian Foundation* zusammengefasst und dem Ministerium sowie dem *National Reconstruction Bureau* (NRB) zugestellt. Von zivilgesellschaftlicher Seite wurden vor allem Basisorganisationen und NRO konsultiert, die zum *Pakistan NGO Forum* gehören. Die Regierung hat darüber hinaus eine Medienkampagne zur Information der Bevölkerung über PRSP initiiert.

Für die Erarbeitung des PRSP fanden auf Distrikt-, Provinz- und nationaler Ebene Konsultationen in Form von Symposien, Seminaren und Workshops statt. Im Rahmen dieser Konsultationen wurden Themen wie die Messung von Armut, Bildung, Gesundheit, Umwelt und armutsrelevante Wachstumsstrategien diskutiert. Einige Provinzen sind dabei, eigene PRSP zu erstellen, die speziell auf die jeweiligen Probleme und Herausforderungen der Region zugeschnitten sein sollen.

Darüber hinaus führte das RSPN Konsultationen in 120 Kommunen durch, um die zentralen Ursachen von Armut (insbesondere in ländlichen Regionen) zu erfassen. Zur Ergänzung der kommunalen Dialoge wurde als Instrument zur Erfassung der Meinung der Armen ein *Participatory Poverty Assessment* in 121 Kommunen in 49 Distrikten durchgeführt

3.2 Partizipation in der Umsetzung der Strategien

Zur Umsetzung des PRSP hat die Regierung im Februar 2002 das *PRSP Implementation Committee* eingerichtet. Von dessen 41 Mitgliedern gehören 35 der Regierung an. Die übrigen sechs sind VertreterInnen der *National Commission on Human Development*, des *Centre for Research on Poverty Reduction and Income Distribution*, der islamischen Organisation *Bait-ul-Maal*, des *Pakistan Poverty Alleviation Fund* und zweier Banken. Da das pakistani-

sche PRSP erst im Frühjahr 2004 fertig gestellt wurde, sind zurzeit noch keine Aussagen über den Erfolg der Arbeit dieses Komitees möglich.

3.3 Partizipation in Monitoring und Evaluierung

Zur Beteiligung der Zivilgesellschaft am Monitoring und der Evaluierung des PRS-Prozesses liegen uns zurzeit noch keine ausreichenden Informationen vor.

4. Die Rahmenbedingungen: Was fördert / behindert wirkungsvolle Beteiligung?

Strukturelle Verankerung gesellschaftlicher Partizipation: Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist in Pakistan bislang nicht fest verankert. Die Dialogmechanismen zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft sind eher schwach ausgeprägt. Dies zeigt sich u.a. daran, dass in der PRSP-Steuerungsgruppe keine NRO beteiligt sind. Es ist jedoch als positiv zu bewerten, dass das PRSP Sekretariat mit Unterstützung von DIFD eine umfassende Kommunikationsstrategie entwickelt hat, um einen transparenten Informationsfluss zwischen Regierung und Bevölkerung sicher zu stellen. Wesentliche Elemente dieser Strategie sind die Verbreitung von Informationen über die Medien, Workshops und Seminare sowie die Übersetzung von relevanten PRS-Dokumenten in die nationale Sprache. Ob und wie diese Strategie umgesetzt wird und welche Wirkung sie entfaltet, bleibt jedoch abzuwarten.

Rechtliche Basis partizipativer Prozesse: Vereinbarungen hinsichtlich der Rolle und der Rechte der Zivilgesellschaft im PRS-Prozess liegen offenbar nicht vor.

Legitimität beteiligter gesellschaftlicher Akteure: Der bisherige PRS-Prozess leidet unter einem legitimatorischen Defizit, da das demokratisch gewählte Parlament kaum in den PRS-Prozess eingebunden ist. Auch ist nicht bekannt, ob und inwiefern die beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure über eine breite gesellschaftliche Basis verfügen.

Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure: Mangelnde Erfahrung mit der Partizipation in politischen Prozessen sowie knappe Ressourcen führen zu einer begrenzten Handlungs- und Organisationsfähigkeit der pakistanische Zivilgesellschaft.

Die Regierung weist jedoch im PRSP auf die Notwendigkeit einer Stärkung der Zivilgesellschaft hin und kündigt Unterstützung an: *„To foster social mobilization and to nurture organized forums, Community Organizations (COs) or Citizens Community Boards (CCBs), intermediary support organizations are needed. The government will seek to encourage such non-government and non-sector support organizations to act as catalysts and social mobilizers“* (PRSP 2004: 8).

5. Gesamtbewertung

In Pakistan kann gegenwärtig nicht von einem überzeugenden partizipativen PRS-Prozess gesprochen werden, da die Beteiligung von nationalen NRO bislang schwach ist und auch das Parlament kaum in den Prozess einbezogen wurde. IWF und Weltbank sehen in ihrem *Joint Staff Assessment des Interim-PRSP* besonderen Handlungsbedarf in den Bereichen Bildung und Gesundheit sowie Dezentralisierung und ländliche Entwicklung, denen die pakistanische Regierung bislang nur geringe Bedeutung in der Armutsbekämpfung beimisst. Am Partizipationsprozess bemängeln die beiden Geber, dass eine effektive Kommunikationsstrategie fehle. Außerdem müssten die Konsultationen auf Parteien und den Privatsektor ausgeweitet werden.

Kritisiert wird weiterhin, dass Gemeinschaften, die nicht mit dem NGO Forum verbunden sind und keinen Zugang zu Zeitungen haben, keine Möglichkeit hatten, sich am PRS-Prozess zu beteiligen (Worldbank 2000: 1).

6. Service

6.1 Statistik

Pakistan/ allgemein

UNDP-Index der menschlichen Entwicklung: 0,497; dies bedeutet Rang 142 von 177 Ländern

Pakistan / Verschuldung

Pakistan weist zwar einen hohen Schuldenstand auf, ist jedoch bisher von Weltbank und IWF nicht ins HIPC-Programm aufgenommen worden.

Statistische Angaben zu Pakistan:

Weltbank Statistiken

http://www.worldbank.org/cgi-bin/sendoff.cgi?page=/data/countrydata/aag/pak_aag.pdf
<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=PAK&CCODE=PAK&CNAME=Pakistan&PTYPE=CP>

Federal Bureau of Statistics

<http://www.statpak.gov.pk/depts/>

UNDP-Büro in Pakistan

<http://www.un.org.pk/undp/>

Human Development Reports

<http://hdr.undp.org/reports/>

6.2 Wichtige Dokumente

a. PRSP-Dokumente

PRSP

http://poverty.worldbank.org/files/15020_Pakistan_PRSP.pdf

Februar 2004 (Englisch, PDF, 150 Seiten, 9,6 MB)

PRSP Preparation Status Report

http://poverty.worldbank.org/files/Pakistan_PRSP_Prog_Rep.pdf

Februar 2003 (Englisch, PDF, 9 Seiten, 391 KB)

Interim-PRSP

http://poverty.worldbank.org/files/pakistan_iprsp_.pdf

November 2001 (Englisch, PDF, 89 Seiten, 896 KB)

b. Weitere Dokumente

Joint Staff Assessment of PRSP

http://poverty.worldbank.org/files/pakistan_isa_prsp.pdf

Februar 2004 (Englisch, PDF, 15 Seiten, 667 KB)

Joint Staff Assessment of PRSP Preparation Status Report

http://poverty.worldbank.org/files/Pakistan_JSA_of_Prog_Rep.PDF

April 2003 (Englisch, PDF, 5 Seiten, 426 KB)

Joint Staff Assessment of I-PRSP

http://poverty.worldbank.org/files/pakistan_iprsp_isa.pdf

November 2001 (Englisch, PDF, 7 Seiten, 95 KB)

6.3 Literatur, Berichte und Analysen

Asian Development Bank (1999): A Study of NGOs: Pakistan

<http://www.adb.org/NGOs/docs/NGOPakistan.pdf>

(Englisch, PDF, 30 Seiten, 152 KB)

Worldbank: Assessment of Consultations held by the Government of Pakistan Status as of July 2000 - Summary

<http://www.worldbank.org/participation/pakistancons2.htm>

(HTML, Englisch)

6.4 Links zu beteiligten Akteuren

Verschuldung

Europäisches NGO-Netzwerk zur Entschuldung

<http://www.euodad.org/workareas/default.aspx?id=71>

Pariser Club

<http://www.clubdeparis.org>

Deutsche Erlassjahrkampagne

<http://www.erlassjahr.de>

PRSP

Internationaler Währungsfonds

<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

Weltbank

<http://www.worldbank.org/hipc/country-cases/country-cases.html>

Internetseite des pakistanischen Finanzministeriums zu PRSP

<http://www.finance.gov.pk/other/main.htm>

Pakistanische Regierung

<http://www.pakistan.gov.pk/>

Informationen über All Pakistan Women's Association (APWA)

<http://www.un.org.pk/unic/apwa.htm>

Family Planning Association of Pakistan (FPAP)

<http://www.brain.net.pk/~fpapak/>

NGO-Resource Centre

<http://www.ngorc.org.pk>

Guide to NGOs in Pakistan

<http://www.net-ngo.com>

Centre for Research on Poverty Reduction and Income Distribution

<http://www.crprid.org>

6.5 Allgemeine Links, die auch Informationen zum Land bieten

Auswärtiges Amt

[http://www.auswaertiges-
amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html?type_id=10&land_id=129](http://www.auswaertiges-
amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html?type_id=10&land_id=129)

Jahrbuch Spiegel Online – Länderlexikon

<http://www.spiegel.de/jahrbuch/0,1518,PAK,00.html>

Fischer Weltalmanach

http://www.weltalmanach.de/staat/staat_detail.php?staat=pakistan

Stand: Dezember 2004

**www.prsp-watch.de
PRSP-Watch © INEF / VENRO, 2004**