

**Dominikanische Republik: Sozialer Investitionsfonds „PRO-COMUNIDAD“**

**Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	16310 Sozialfürsorge / Soziale Dienste	
<b>BMZ-Projektnummern</b>	1995 66 530 (Investition) 1996 70 084 (Personelle Unterstützung)	
<b>Projektträger</b>	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias „PRO-COMUNIDAD“	
<b>Consultant</b>	SANIPLAN/INBAS	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	2004	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	2. Quartal 1996	1. Quartal 1999
<b>Durchführungszeitraum</b>	3 Jahre	2,5 Jahre
<b>Investitionskosten</b>	8,4 Mio. EUR	10,3 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	0,7 Mio. EUR	2,6 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	7,7 Mio. EUR	7,7 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	-	-
<b>Erfolgseinstufung</b>	4	
• <b>Signifikanz/Relevanz</b>	4	
• <b>Effektivität</b>	4	
• <b>Effizienz</b>	4	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Ziele des offenen, multisektoral angelegten Programms waren die Verbesserung des Zugangs armer Bevölkerungsgruppen zu nachhaltig funktionierenden Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur sowie die zeitlich begrenzte Schaffung von Beschäftigung und Einkommen (Programmziel). Hierdurch sollte die soziale und wirtschaftliche Situation der armen und extrem armen Bevölkerung im Nordosten der Dominikanischen Republik verbessert werden (Oberziel). Zielgruppe war die gesamte arme Bevölkerung in der Programmregion.

Für die Programmzielerreichung wurden drei Indikatoren formuliert, deren Anspruchsniveaus jedoch im Rahmen der Programmdurchführung nicht definiert wurden:

- Indikator 1: Regionale Verteilung der Mittel nach dem Grad der relativen Armut (keine wesentlichen Abweichungen von der ex-ante Planung).
- Indikator 2: Ordnungsmäßigkeit von Betrieb und Unterhaltung (in maximal x % der Einzelvorhaben bestehen ernsthafte Probleme).
- Indikator 3: Durchführung der Baumaßnahmen unter Einsatz der lokal verfügbaren Arbeitskräfte (x % der gesamten Arbeitsleistung) oder Beschäftigungs- und Einkommenswirksamkeit (mindestens 25 % der Kosten entfallen auf Löhne).

## **Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen**

Als Reaktion auf die verheerenden Schäden des Hurrikans „Georges“ (Oktober 1998) wurde das als offenes, multisektoral konzipierte Vorhaben in ein „reguläres Programm“ (v.a. Bau von Schulen, Gesundheitsposten, Wasserversorgung) und ein „Wiederaufbauprogramm“ (v.a. Wiederaufbau von Schulen, Wohnrauminstandsetzungen und – verbesserungen, Instandsetzung von Plantagen/einkommensschaffende Maßnahmen) geteilt. Das ursprünglich vorgesehene Programmgebiet wurde von neun Provinzen mit 35 Gemeinden auf fünf Provinzen mit 18 Gemeinden reduziert. In drei dieser fünf Provinzen konzentrierten sich die Wiederaufbaumaßnahmen. Im Rahmen des regulären Programms wurden 56 Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur gebaut und im Rahmen des Wiederaufbauprogramms 78 Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur rehabilitiert sowie produktive Projekte zur Wiederherstellung der Beschäftigungsgrundlagen und zur Einkommensschaffung durchgeführt. Die insgesamt 134 Einzelvorhaben beider Teilprogramme wurden partizipativ geplant und durch Sozialarbeit und Beratung in der Durchführung begleitet. Flankierend zu den Sachinvestitionen wurde in denselben 18 Gemeinden eine Begleitmaßnahme zur Förderung der Partizipation und Anleitung von Nutzergruppen in Wartung und Betrieb durchgeführt.

Als Programmträger fungierte der Soziale Investitionsfonds PRO-COMUNIDAD („Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias“). Dieser wurde 1993 per Dekret mit sozialpolitischem Auftrag gegründet, um den Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu staatlichen Basisdiensten zu fördern. Es handelt sich um den einzigen Sozialfonds in der Dominikanischen Republik.

Die technische Bauüberwachung wurde extern vergeben und durch Inspektoren von PRO-COMUNIDAD kontrolliert. Aus dem Kreis der Nutzer wurden sogenannte „Contralores Sociales“ gewählt, die als zivile Inspektoren die technische Bauaufsicht ergänzten und für diese Aufgabe ausgebildet wurden. Sowohl diese Inspektoren als auch weitere Repräsentanten der Nutzer wurden in Fragen der Wartung und des Betriebs eingewiesen, wobei auf eine gender- und altersgruppenrepräsentative Beteiligung verschiedener Bevölkerungsgruppen geachtet wurde. Die im Rahmen des Wiederaufbauprogramms durchgeführten Projekte zur Unterstützung der bäuerlichen Subsistenz (produktive Projekte) wurden unter Einschaltung von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt.

Insgesamt wurden 55 % der Mittel für das reguläre Programm verwendet und 45 % für das Wiederaufbauprogramm. Im Rahmen des regulären Programms waren die wichtigsten Programmmaßnahmen Wasserversorgungssysteme/Brunnen (40 %), Schulen, (25 %), Gesundheitsposten (17 %) und Elektrifizierung (12 %). Die wichtigsten Maßnahmen des Wiederaufbauprogramms waren Schulen (45 %), produktive Projekte (20 %) und Wohnhäuser (17 %). Unter „produktive Projekte“ wurden einkommenssichernde Maßnahmen, wie die Rehabilitierung von Produktionsanlagen sowie die Bereitstellung von Werkzeug- und Saatgutbörsen, Ochsengepannen und Vieh für rotierende Naturalfonds subsumiert. Insgesamt wurde im Gesamtprogramm ein Drittel der Mittel für Schulen und ein gutes Viertel für Wasserversorgungsanlagen verwendet. Die sektorale Verteilung weicht geringfügig von der Planung bei PP ab, was zum einen durch die Erfordernisse des Wiederaufbauprogramms bedingt war, zum anderen durch den partizipativen Auswahlprozess.

Die regionale Verteilung der Mittel nach dem Grad der relativen Armut (gemäß ex-ante Budgetierung auf der Grundlage der von der Oficina Nacional de Planificación ausgearbeiteten Armutskarte) wurde ordnungsgemäß eingehalten. Für die verschiedenen Subsektoren (Schulen, Gesundheitsstationen Wasserversorgung, Elektrifizierung usw.) sind Betrieb und Unterhaltung unterschiedlich stark gewährleistet, zum Teil mit gravierenden und nicht hinnehmbaren Problemen, insbesondere bei den Gesundheitsstationen und bei der Wasserversorgung. Nur rund 60 % der geschaffenen Einrichtungen weisen eine akzeptable entwicklungspolitische Wirksamkeit auf. Nach Berechnungen des Consultants entfielen 19 % der Kosten der Einzelprojekte auf Löhne.

## **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Zusammenfassend beurteilen wir PRO-COMUNIDAD als eine im Vergleich zu anderen latein-amerikanischen Sozialfonds langsam, umständlich und ineffizient arbeitende Institution. Die Verwaltungskosten sind mit 25 % inakzeptabel hoch. Eine gravierende Schwäche sehen wir darin, dass PRO-COMUNIDAD keine systematischen und aussagekräftigen Informationen zum Betrieb und zur Nutzung der Einzelprojekte verfügt. Es herrscht eine Kultur der systematischen „Delegation von Verantwortung“ auf „vorgelagerte“, „nachgelagerte“ oder „nebelgelagerte“ Abteilungen. Die bis August 2004 amtierende Geschäftsführung zeigte weder Interesse an der Verbesserung der Effizienz, noch an einer Beschleunigung der Durchführung. Die weitere Entwicklung der Organisation wird stark davon abhängen, wie das Mandat des Fonds im Rahmen der Dezentralisierung interpretiert und inwieweit er künftig mit nationalen Haushaltsmitteln ausgestattet wird.

Für die Durchführung der Einzelprojekte wurden - sofern möglich - standardisierte Pläne und standardisierte Kostenansätze verwendet. Die Investitionskosten waren grundsätzlich auch angemessen. Allerdings wird die Kosteneffizienz beispielsweise der Kliniken dadurch erheblich eingeschränkt, dass die errichteten Bauten für den tatsächlichen Nutzungszweck (Notaufnahme ohne Präventivmedizin und ohne stationäre Behandlung) überdimensioniert sind und die Zahl der tatsächlichen Nutzer wegen dieser Einschränkungen sowie unzuverlässiger Medikamentenversorgung beträchtlich unter den Erwartungen liegt. Ein erheblicher Teil der gebohrten Brunnen ist wegen schadhafter Pumpen oder fehlendem Grundwasser ebenfalls nicht einsatzfähig. Angesichts der vielen, nicht funktionierenden Brunnen und der nur partiell genutzten Kliniken waren die Kosten dieser Projekttypen pro Nutzer hoch bzw. die Investitionen nicht hinreichend zweckdienlich.

Die Fachministerien nehmen ihre Verantwortlichkeit bei der Sicherstellung von Betrieb und Instandhaltung nur teilweise wahr. Das Bildungsministerium kümmert sich relativ zuverlässig um die Entsendung von Personal, Bereitstellung von Lehrmaterialien und die Finanzierung von Reparaturen, während das Gesundheitsministerium nur einen Teil der Kliniken mit Personal ausstattet und kaum Mittel in Ausstattung und Instandhaltung investiert. Die Gemeinden haben diesbezüglich kein klares Mandat. Es wird erwartet, dass die Verantwortlichkeit der Kommunalverwaltungen im Zuge der anstehenden Reform der Kommunalgesetzgebung neu geregelt wird.

Nutzerkomitees bestehen – mit Ausnahme der Elternvereinigungen an den Schulen – nicht mehr. Kleinere Reparaturen werden durch die Initiative einzelner Personen oder im Umlageverfahren durchgeführt. Größere Schäden, z. B. an Wasserpumpen, führen zum Stillstand der Anlagen. Die ehemaligen „Contralores Sociales“ können sich zwar noch an die genossene Fortbildung erinnern. Sie leiten daraus aber keine lebenslange Verantwortlichkeit zu unbezahlter Nebentätigkeit für die Wartung und den Betrieb der Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur ab.

Eine gesamtwirtschaftliche Verzinsung des Kapitaleinsatzes kann nicht berechnet werden, da die mit den Einzelvorhaben beabsichtigten Wirkungen vorrangig sozialer und sozioökonomischer Art sind. Zu den Stärken des Programms gehört die relative Armutsorientierung. Zwar kann bei Vorhaben der Basisinfrastruktur nicht zwischen armen und nicht armen Nutzern unterschieden werden, doch ist die Mehrheit der Bewohner der ausgewählten Projektstandorte im Landesvergleich arm. Es handelt sich um ländliche Gebiete, in denen die Mehrheit der Bevölkerung von einfachen Formen der Land- oder Viehwirtschaft lebt oder sich als Tagelöhner verdient. Diese Gemeinden sind von der wirtschaftlichen Dynamik der 90er-Jahre nur indirekt erreicht worden. Die Bevölkerung an den Projektstandorten nimmt die Einzelprojekte als einen Beitrag zur Armutsminderung wahr. Die Mehrzahl der bei Schlussprüfung befragten Begünstigten gab an, dass ihre Lebensbedingungen sich in der letzten Dekade eindeutig verbessert hätten und dass die Projekte dazu einen Beitrag geleistet hätten.

Die im Programmprüfungsbericht aufgezeigten Risiken stellen sich aus heutiger Sicht wie folgt dar: Wesentliche Probleme ergaben sich durch den häufigen Führungswechsel in PRO-COMUNIDAD. Die befürchtete politische Einflussnahme über den Aufsichtsrat auf die Mittelverwendung hat hingegen keine Rolle gespielt. Die anfängliche Aversion des Trägers gegenüber Nichtregierungsorganisationen konnte im Laufe der Projektdurchführung nur teilweise

überwunden werden. Ein großes Risiko besteht aus heutiger Sicht für den nachhaltigen Betrieb der Einrichtungen (mit Ausnahme der Schulen), insbesondere der Kliniken und Brunnen.

In einer zusammenfassenden Bewertung aller voran stehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Programms:

#### Effektivität

Die Programmziele - die Verbesserung des Zugangs der armen Bevölkerungsgruppen zu nachhaltig funktionierenden Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur sowie die zeitlich begrenzte Schaffung von Beschäftigung und Einkommen zugunsten armer Bevölkerungsgruppen – wurden insgesamt nicht mehr ausreichend erfüllt. Insgesamt waren nur rd. 60 % der durchgeführten Maßnahmen (gemessen am Mittelvolumen) entwicklungspolitisch erfolgreich. Die Teilkomponente der Schulen (Investitionsschwerpunkt), auf die 34 % des Mittelvolumens entfiel, funktioniert zufrieden stellend. Wohnhäuser, Gemeindezentren, Elektrifizierung, Latrinen und ein Teil der produktiven Maßnahmen weisen ausreichende entwicklungspolitische Wirkungen auf. Rund 40 % der durchgeführten Maßnahmen (Mittelvolumen) sind jedoch eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirkungen beizumessen. Die Teilkomponenten Gesundheitseinrichtungen und Wasserversorgung sind durch gravierende Nachhaltigkeitsprobleme gekennzeichnet. Insgesamt bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

#### Signifikanz/Relevanz

Alle Maßnahmen des regulären Programms und des Wiederaufbauprogramms waren grundsätzlich entwicklungspolitisch relevant. Aufgrund der gravierenden Schwächen im Betrieb und bei der Nutzung von Einzelkomponenten kann jedoch insgesamt kein ausreichender Beitrag des Programms zur dauerhaften Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Situation der armen und extrem armen Bevölkerung in den fünf Programmprovinzen unterstellt werden. Wir beurteilen die Signifikanz/Relevanz als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

#### Effizienz

Die Produktionseffizienz beurteilen wir als eindeutig unzureichend: Zwar beurteilen wir die Durchführung der Baumaßnahmen aufgrund des gewählten Durchführungskonzeptes (Standardansätze, Richtpreise usw.) als ausreichend. Einheitskosten und technische Auslegung waren grundsätzlich angemessen. Allerdings ist ein Teil der Einzelprojekte angesichts der konstatierten partiellen Nutzung überdimensioniert. Darüber hinaus arbeitet PRO-COMMUNIDAD als Träger äußerst ineffizient. Die Kosten für Projektplanung, -vorbereitung, -begleitung und Verwaltung waren mit rd. 25 % der Programmkosten inakzeptabel hoch. Große Schwächen bestehen bei der administrativ-finanziellen Abwicklung der Einzelvorhaben; sie beziehen sich sowohl auf das langsame Abwicklungstempo, das die Konzeption des Vorhabens als Sozialfonds (als „schnell wirksamem Beschäftigungsprogramm und schnellem Durchführungsinstrument“) in Frage stellt als auch auf die mangelnde Nachvollziehbarkeit und Dokumentation von Entscheidungen und Daten. Besonders negativ beurteilen wir, dass PRO-COMMUNIDAD trotz mehrfacher Aufforderung offensichtlich nicht in der Lage ist, Informationen zu Betrieb und Wartung der geschaffenen Einrichtungen zu liefern und hier auch keinen Handlungsbedarf sieht. Die Allokationseffizienz beurteilen wir als zufrieden stellend: Die Einzelvorhaben wurden auf der Grundlage einer Armutskarte weitgehend partizipativ ausgewählt. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens unter Abwägung der beiden Teilkriterien als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

Unter Abwägung der o.g. Teilkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als nicht mehr ausreichend (**Gesamtbewertung: Stufe 4**).

#### **Programmübergreifende Schlussfolgerungen**

Partizipation und Identifikation der Nutzer mit den gebauten Einrichtungen sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingungen für nachhaltigen Betrieb. Weitere Bedingungen sind die präzise Festlegung von Verantwortlichkeiten für verschiedene Aufgaben und die Sicherung

finanzieller Mittel für Unterhaltung und Betrieb der geschaffenen Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur.

Die Erwartung, dass arme Zielgruppen Einrichtungen der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur im Alleingang betreiben könnten, muss relativiert werden. Sie können zwar kleinere Reparaturen organisieren, für größere Reparaturen oder komplexe technische Probleme sowie detaillierte Nutzungskonzepte müssen Gemeinden und Sektorministerien eingebunden werden.

In einer Ex-post-Betrachtung erscheint die Durchführung des Vorhabens über einen Sozialfonds nicht optimal zur Problemlösung und zur Programmdurchführung geeignet, wenn der als Träger vorgesehene Fonds teilweise ineffizient und nicht zielgruppennah genug arbeitet, wesentliche fachliche Schwächen aufweist und insbesondere Betrieb und Wartung nicht als ihn betreffende Handlungsfelder ansieht. In einem derartigen Umfeld kann der Ansatz eines Sozialfonds nicht die ihm inhärenten Stärken und Potenziale entfalten. Die erwünschten entwicklungspolitischen Wirkungen könnten bei dieser Ausgangslage möglicherweise effizienter mit klassischen Sektorvorhaben unter Einschaltung der relevanten Linienministerien erreicht werden.

### Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

### Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.