

Ägypten: Sozialfonds SFD I und II

Schlussprüfung

Berichtsdatum	11.03.2002	
OECD-Förderbereich	16110 / Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung	
BMZ-Projektnummer	SFD I – 1994 65 527, 19094 70 261, SFD II – 1994 70 261	
Projektträger	Social Fund for Development (SFD)	
Consultant	SFD I: Rizkallah & Partner, Hannover (Uferschutz), lokale Consultants	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	SFD I – 1995 SFD II – 1995	SFD I – 1995 SFD II – 1995
Durchführungszeitraum	SFD I – 3 Jahre SFD II – 3 Jahre	SFD I – 3,5 Jahre SFD II – 5 Jahre
Investitionskosten	SFD I: 27,6 Mio EUR SFD II: 22,5 Mio EUR	SFD I: 27,7 Mio EUR SFD II: 22,5 Mio EUR
Eigenbetrag	<>	<>
Finanzierung, davon FZ-Mittel	SFD I 0,4 Mio EUR	SFD I 0,7 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	SFD I: Keine SFD II: Verschiedene, 5,1 Mio EUR
Erfolgseinstufung	SFD I: 2, SFD II: 3	
• Signifikanz/Relevanz	SFD I: 2, SFD II: 2	
• Effektivität	SFD I: 1, SFD II: 3	
• Effizienz	SFD I: 2, SFD II: 3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Beide Vorhaben zielten darauf ab, einen Beitrag zur Abfederung der sozialen Kosten der von 1991 bis 1998 in Abstimmung mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank durchgeführten Strukturanpassungsmaßnahmen sowie zur Konsolidierung der ägyptischen Wirtschaft zu leisten. Oberziele waren die temporäre Linderung struktureller und anpassungsbedingter Armut sowie die Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen in ländlichen Regionen über den 1991 eigens geschaffenen "Social Fund for Development" (SFD). Programmziele waren die zeitlich begrenzte Schaffung von Beschäftigung und Einkommen für arme Bevölkerungsgruppen und die Verbesserung der Ausstattung unterversorgter Dörfer mit sozialer Basisinfrastruktur sowie deren nachhaltige Nutzung und Unterhaltung. Darüber hinaus nannte SFD I den Schutz des Nilufers vor Erosion. Als Indikatoren für die Erreichung der Programmziele wurden die Anzahl der geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten in Arbeitskräftemonaten (AKM) sowie Art und Anzahl der geschaffenen Infrastruktureinrichtungen festgelegt.

Darüber hinaus sollten 80% der Einrichtungen 2 Jahre nach Fertigstellung keine ernsthaften Probleme in Betrieb und Unterhaltung aufweisen.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Da der Träger auch Mittel anderer Geber für Teile des Programms SFD II einsetzte, standen mehr Mittel zur Verfügung, so dass mehr Einzelmaßnahmen durchgeführt werden konnten. Durch diese Erweiterung sowie vereinzelte Verzögerungen verlängerte sich der Durchführungszeitraum von 3 auf 5 Jahre.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Im Rahmen des Programms SFD I wurden vier Komponenten durchgeführt:

- Niluferbefestigungen in 118 Abschnitten auf 89,5 km in 7 Governoraten,
- Dörfliche Infrastruktur mit 111 Maßnahmen in 21 Dörfern mit rd. 230.000 Einwohnern in 7 Governoraten,
- Gemeindeentwicklung in den gleichen Dörfern (Begleitmaßnahme) mit über 300 Kursen zur beruflichen Erwachsenenbildung, Alphabetisierung und Stärkung der Eigenverantwortung sowie
- Wiederaufbau flutgeschädigter Dörfer (ergänzende Programmkomponente) mit 100 Maßnahmen, die den Wiederaufbau von 1.108 Wohnhäusern, Infrastruktur und Flutschutz in 33 Dörfern in 3 Governoraten umfassten.

Die Programmmaßnahmen von SFD II wurden in 8 Governoraten durchgeführt und umfassten 5 Sektoren:

- Wasserversorgung mit 163 Einzelmaßnahmen zur Erweiterung von Trinkwassernetzen sowie der Errichtung von Brunnen und Hochtanks,
- Abwasserentsorgung mit 25 Einzelmaßnahmen, darunter 2 komplexe Anlagen,
- Öffentliche Gebäude mit der Erweiterung oder Rehabilitierung von 196 Gesundheitszentren, Schulen, Jugendzentren und anderen Gemeinschaftsanlagen,
- Straßen mit Neubau und Verbesserung von 117 Nebenstraßen,
- Umwelt-/Ressourcenschutz mit 28 Maßnahmen zum Erosionsschutz von Kanälen und Kanalabdeckungen.

Insgesamt wurden 858 Maßnahmen durchgeführt und 188.224 AKM geschaffen. Der Arbeitskräfteeinsatz lag über den Mindestwartungen (150.000 AKM). Die erwartete Anzahl von Einzelmaßnahmen wurde übertroffen. Dies gilt auch für die Begleitmaßnahme. 5.300 Personen wurden fortgebildet, davon rd. 2/3 Frauen. Insgesamt ist festzuhalten, dass alle erwarteten Programmergebnisse in vollem Umfang erreicht wurden. Auch der Indikator, dass 2 Jahre nach Fertigstellungen der Einrichtungen keine ernsthaften Probleme in Betrieb und Unterhaltung bestehen, wurde erfüllt. Aus heutiger Sicht ist diese zunächst uneingeschränkt positive Bilanz jedoch etwas zu relativieren: Der Zielindikator zur Nachhaltigkeit der Infrastrukturmaßnahmen ist nur begrenzt aussagekräftig. Bei langfristig nutzbaren Infrastruktureinrichtungen wie Straßen, Gebäuden, WV/AE-Anlagen, Kanälen und Uferbefestigungen lässt das Ausbleiben von nicht weiter präzisierten ernsthaften Problemen zwei Jahre nach Fertigstellung noch nicht auf Nachhaltigkeit schließen. Unter dieser Prämisse beurteilen wir aus heutiger Sicht das Nachhaltigkeitsrisiko bei den Einrichtungen des Niluferschutzes, dem Wiederaufbau der flutgeschädigten Dörfer und Straßenbau als gering, im Fall der dörflichen Infrastruktur als mittel und bei den Projekten der Wasserver- und Abwasserentsorgung als sehr hoch.

Der Niluferschutz als zentrale Komponente von SFD I zielte auf den Schutz der knappen Ressource Land. Die verursachten Umweltbelastungen durch Baumaßnahmen waren gering. Gleiches gilt für die Teilkomponente Flutschutzanlagen im Rahmen der Komponente Wiederaufbau flutgeschädigter Dörfer. Das Vorhaben SFD II hingegen hat zwar eine Teilkomponente „Umweltmaßnahmen“, diese ist aber für das Gesamtprogramm nicht entscheidend. Ihre positiven ökologischen Resultate werden zudem durch negative Folgen bei einem Teil der WV-Projekte aufgehoben.

Die Zielgruppe ist vielfach durch erhebliche Eigenanstrengungen an der Realisierung und Instandhaltung der Projekte beteiligt, womit die Vorhaben einen Beitrag zur selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung leisten.

Frauen werden durch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kaum erreicht, sind jedoch Nutzer der erstellten Anlagen (G 0).

Die Partizipation der Zielgruppen ist insbesondere in der Durchführung sowie Betrieb und Unterhaltung deutlich verbesserungsbedürftig. Die Einbeziehung der Zielgruppen in den Priorisierungs- und Auswahlprozess stellt für ägyptische Verhältnisse aber bereits einen Schritt zu mehr Partizipation dar. Auch die Einbeziehung von NROs fördert in SFD I Ansätze zu mehr demokratischer Selbstorganisation. Zugleich stärken die Vorhaben das Vertrauen der Bevölkerung in die sozialpolitische Verantwortlichkeit des Staates. Der Beitrag der Vorhaben zur demokratischen Entwicklung ist als Wirkung spürbar. Wir ordnen sie der Kategorie **PD/GG 1** zu.

Insgesamt kommen wir zu folgender Beurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der Vorhaben:

SFD I:

Die Ziele des des Vorhabens sind erreicht worden. Das Nachhaltigkeitsrisiko ist mittel bis gering. Daher bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als gut (Teilbewertung: Stufe 1).

Die Oberziele wurden erreicht. Von den Maßnahmen profitierte vor allem die arme Bevölkerung. Frauen, die durch die anpassungsbedingten Privatisierungen von Arbeitslosigkeit besonders betroffen worden sind, sind allerdings im Rahmen der Beschäftigungskomponente nicht erreicht worden (Ausnahme Begleitmaßnahme). Besonders bei armen Hilfskräften ist die nachhaltige Wirkung der temporären Einkommen gering. Strukturelle Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation ergeben sich nur bei den Facharbeitern und den Betrieben. Insgesamt wurde das Oberziel jedoch erreicht. Wir bewerten daher die Signifikanz/Relevanz als zufriedenstellend (Teilbewertung: Stufe 2).

Die Maßnahmen wurden kostengünstig durchgeführt, die einzelwirtschaftlichen Ergebnisse sind zufriedenstellend. Daher bewerten wir auch die Effizienz des Vorhabens als insgesamt zufriedenstellend (Teilbewertung: Stufe 2).

Insgesamt messen wir dem Vorhaben eine zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit zu (Stufe 2).

SFD II

Die Ziele wurden erreicht, es bestehen jedoch insbesondere im Bereich WV/AE erhebliche Nachhaltigkeitsrisiken. Die Effektivität des Vorhabens ist daher lediglich mit ausreichend zu bewerten (Teilbewertung: Stufe 3).

Hinsichtlich der Signifikanz/Relevanz gelten die Aussagen analog zu SFDI (Teilbewertung: Stufe 2).

Das Vorhaben wurde kosteneffizient durchgeführt. Angesichts der unbefriedigenden wirtschaftlichen Situation der WV/AE ist die Effizienz insgesamt jedoch lediglich ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).

Insgesamt messen wir dem Vorhaben eine ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit zu (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Aus den Nachhaltigkeitsproblemen im WV/AE- Bereich wurde bereits für Folgevorhaben die Schlussfolgerungen gezogen, dass im Rahmen des SFD-Programms künftig keine Anlagen mit komplexeren Betriebsanforderungen mehr erstellt werden sollen. Des Weiteren sollten zukünftig einfachen Erweiterungen bestehender WV-Anlagen nur dann zugestimmt werden, wenn die bestehenden dezentralen AE-Anlagen (Sickergruben) keine ökologischen oder gesundheitlichen Risiken verursachen oder erwarten lassen.

Die Erfahrungen der beiden Programme bestätigen die Erkenntnis aus der entwicklungspolitischen Diskussion, dass einkommensbezogene und nicht-einkommensbezogene Armut gleichwertige Aspekte von Armut sind. Die Bereitstellung infrastruktureller Einrichtungen zur Bekämpfung nicht einkommensbezogener Armut zeigt dabei eine wesentlich längerfristige und meist auch breitere Wirkung als die temporäre Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Schaffung nachhaltiger sozialer Infrastruktureinrichtungen sollte deshalb nicht wie in den vorliegenden Projekten als untergeordnetes, sondern zumindest als gleichwertiges Ziel der Armutsbekämpfung angesehen werden.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende 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, weiter unten 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 (wie etwa bei der Weltbank) 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.