

Georgien: Arbeitsbeschaffungsprogramm im Umfeld des Nationalparks Borjomi-Kharagauli

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	43040 / Ländliche Entwicklung	
BMZ-Projektnummer	1999 65 989	
Projekträger	Municipal Development Fund of Georgia	
Consultant	GOPA	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1.Quartal 2000	3. Quartal 2000
Durchführungszeitraum	36	54
Investitionskosten	3,1 Mio. EUR	2,6 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,5 Mio. EUR	0,1 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,56	2,56
Andere beteiligte Institutionen/Geber	<>	<>
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste die Durchführung arbeitsintensiver Maßnahmen zur Rehabilitation kommunaler Einrichtungen wie Schulen, Gemeindezentren, kleinen Wasserversorgungsanlagen sowie Straßen und Brücken in den sechs um den Nationalpark Borjomi-Kharagauli liegenden Kreisen Adigeni, Alkaziche, Bagdadi, Borjomi, Khasuri und Kharagauli. Ziel des Vorhabens war die temporäre Steigerung der Einkommen der örtlichen Bevölkerung durch die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dadurch sollte ein Beitrag zur Verbesserung der generellen Lebensbedingungen sowie des Zugangs der Bevölkerung im Programmgebiet zu Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur geleistet werden (Oberziel).

Im Vorhaben wurden zwischen 2000 und 2003 insgesamt 25 Einzelmaßnahmen (Schulen, Gemeindezentren, Kleinwasserversorgungen, ländliche Straßen) in Kleinzentren außerhalb der Kreisstädte in den o. a. sechs Kreisen durchgeführt.

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

Auf Antrag von örtlich gebildeten „Micro Project Committees (MPC's)“ wurden Einzelprojekte gemäß den im Programm definierten Kriterien ausgewählt und vom Georgian Social Fund, später aufgegangen im Municipal Development Fund, durchgeführt und an die Betreiber übergeben. Die Rehabilitierungs- und Erweiterungsmaßnahmen ordnen sich in die im Programmprüfungsbericht definierten Komponenten ein.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Im Vorhaben wurden 13 Schulen, 5 Gemeindezentren, 4 kleinen Wasserversorgungssysteme und 3 ländliche Straßen (einschl. 2 Brücken) erstellt. Insgesamt wurden rd. 23.300 Nutzer durch die Programmmaßnahmen erreicht, was ca. 10 % der Gesamtbevölkerung bzw. 15 % der ländlichen Bevölkerung der 6 Distrikte Adigeni, Akhaltsikhe, Bagdati, Borjomi, Kharagauli und Khashuri entspricht. Die Lebenssituation der Zielgruppe in der Programmregion hat sich verbessert, ein wesentlicher Beitrag zum Oberziel ist anzunehmen. Der Beitrag des Vorhabens dazu kann nicht ausreichend sicher quantifiziert und belegt werden, erscheint jedoch aufgrund der oben genannten Wirkungen des Vorhabens als plausibel und wurde auch von den lokalen Gesprächspartnern während der SP-Reise vor Ort bestätigt.

Entsprechend der Dezentralisierungspolitik der aktuellen Regierung Georgiens wurde die Verantwortung für die erstellten Anlagen an die Gemeinden übertragen, die somit die Betriebsträger sind (Ausnahme: Schulen). Die Finanzierung von Betrieb und Unterhaltung der Schulen erfolgt direkt seitens des georgischen Erziehungsministeriums an die Schulverwaltungen, die die Budgethoheit haben und im Wesentlichen über ausreichende Mittel verfügen. Die Aufgabenübertragung an die Gemeinden wurde jedoch nicht von einer angemessenen Ressourcenausstattung begleitet; d. h. das „Konnexionsprinzip“ wurde und wird im Land insgesamt nicht angewendet. Landesweit bestehen daher finanzielle Restriktionen bzgl. einer präventiven Unterhaltung kommunaler Einrichtungen. Allerdings werden die wirklich dringend notwendigen Reparaturen „ad hoc“ erledigt und durch direkte Umlagen der Nutzer finanziert, wodurch sich Nutzungsunterbrechungen einstellen, aber sich in der Regel immer noch eine in etwa angemessene Lebensdauer der Anlagen erreichen lässt.

Zusammenfassend kann somit davon ausgegangen werden, dass

- 13 Schulen und 3 Straßen (64 % der Einzelprojekte, 60 % des Gesamtinvestitionsvolumens (GIV)) nur begrenzte Probleme in Betrieb und Unterhalt haben,
- 3 Trinkwassersysteme (12 % der Einzelprojekte, 18 % des GIV) ernsthafte Probleme haben, die aber durch Ad hoc Maßnahmen beherrschbar bleiben werden,
- 1 Trinkwassersystem und 5 Gemeindezentren (24 % der Einzelprojekte, 22 % des GIV) so unzureichend unterhalten werden, dass die geplante Nutzungsdauer der Investition nicht erreicht werden wird. Das Trinkwassersystem funktioniert bereits nicht mehr. Aufgrund der oben beschriebenen Verhaltensweise der „Ad hoc Umlagen für Reparaturarbeiten“ lässt sich die Reduktion der Nutzungsdauer für die Gemeindezentren nicht abschätzen.

Das Vorhaben hat über Beschäftigungsmöglichkeiten einerseits, einen besseren Zugang zu kommunaler Infrastruktur andererseits und durch die Unterstützung des NPBK einen unmittelbaren Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung geleistet. Die Bevölkerung war bei der Identifizierung der Projekte entweder direkt oder indirekt über die MPC beteiligt. Die sechs Munizipien in der Programmregion des Vorhabens gehören zu den ärmsten Regionen Georgiens. Fünf von ihnen hatten noch 2003 (gegen Ende des Vorhabens) einen Bevölkerungsanteil von 62–75 %, der unterhalb der offiziellen Armutsgrenze Georgiens lag. Von den durchgeführten Mikroprojekten (MP) gingen keine direkten nennenswerten Umweltwirkungen aus. Die Maßnah-

men waren auch nicht auf direkte Umwelt- und Ressourcenschutz-Wirksamkeit ausgerichtet. In der Bauphase wurden die Arbeitsleistungen wegen der z.T. körperlich schweren Arbeiten fast ausschließlich von Männern erbracht. Die Einkommen kamen aber der gesamten Familie und damit auch den Frauen zugute. Auch die Wirkungen der Trinkwassersysteme und im Bildungsbereich verbesserten unmittelbar die Lebensbedingungen von Frauen, da Ernährung, Gesundheit und Bildung traditionell stärker in deren Verantwortungsbereich liegen. Das Umsetzungskonzept war so ausgelegt, dass die Bevölkerung am gesamten Zyklus der MP beteiligt war. Vorschläge für Einzelprojekte wurden von den Gemeinden in Versammlungen zusammengetragen. Gewählte Kommunalvertreter nahmen an der Auswahl und Bauüberwachung teil. Gemeinden übernahmen offiziell die Verantwortung der fertig gestellten Infrastruktur oder kofinanzierten anschließenden Zusatzinvestitionen (z.B. in Schulen). Die MP haben auch durch die Bereitstellung angepasster öffentlicher Dienstleistungen und zur Anerkennung der lokalen Regierungen beigetragen.

Relevanz: Das Vorhaben hat wesentliche Probleme (hohe Arbeitslosigkeit, schlechte öffentliche Dienstleistungen) mit der Schaffung von Einkommen und der Verbesserung der Infrastruktur in einem armen Gebiet am Rande des Naturparks Borjomi aufgegriffen. Das Maßnahmenpaket war geeignet, zur Lösung der bestehenden Probleme teils temporär (Arbeitslosigkeit), teils dauerhaft (öffentliche Dienstleistungen, Förderung des Naturparks Borjomi) beizutragen; Stufe 2, gut.

Effektivität: Das Vorhaben hat über Beschäftigungsmöglichkeiten einerseits, einen besseren Zugang zu kommunaler Infrastruktur andererseits und durch die Unterstützung des Nationalparks Borjomi-Kharagauli einen unmittelbaren Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung geleistet. Die Bevölkerung war bei der Identifizierung der Projekte entweder direkt oder indirekt über die MPC beteiligt. Die sechs Munizipien in der Programmregion des Vorhabens gehören zu den ärmsten Regionen Georgiens. Die Zielindikatoren des Vorhabens (Lokalkostenanteil, ausreichende Nutzung durch die Zielgruppe, ordnungsgemäßer Betrieb) wurden überwiegend erreicht, so dass das Programmziel als erreicht betrachtet werden kann; Stufe 2, gut.

Effizienz: Die Gesamteffizienz ist insgesamt (noch) zufrieden stellend. Während die erstellten Anlagen insgesamt als hinreichend kostengünstig einzustufen sind, haben einzelne Überdimensionierungen, Mängel in der Baudurchführung bzw. Materialqualität und nicht zuletzt die geringen Eigenleistungen der Gemeinden sowie die fehlenden Tarifsysteme tendenziell zu einem höheren Materialeinsatz als notwendig geführt; Stufe 3, zufrieden stellend.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Über die Wirkungen der Einzelmaßnahmen hinausgehend wurden weiterreichende Wirkungen erzielt bzw. angestoßen: (a) der lokale Wirtschaftskreislauf wurde durch eine erhöhte Liquidität (hohe Lohnquote, Vergabe an lokale Unternehmen) angereizt; (b) der modellhafte Nationalpark Borjomi-Karjauli und damit der Naturschutz in der Südkaukasus-Region insgesamt wurde in seiner Zielerreichung unterstützt; (c) die bis dato marginalisierte und desillusionierte Bevölkerung wurde in ihrer Hoffnung auf bessere Zukunftsaussichten gestärkt, wodurch ein kleiner Beitrag zur Dämpfung innergeorgischer Konflikte geleistet wurde, indem (bisher nicht existente) nationale Entwicklungsprogramme entsprechend kommunaler Prioritäten umgesetzt wurden; und (d) durch die partizipative Vorgehensweise wurde die lokale Bevölkerung mit Antragsmechanismen und Formalien vertraut gemacht, was ihnen half, nachfolgende Finanzierungsmöglichkeiten besser zu nutzen; Stufe 2, gut.

Nachhaltigkeit: Bei der Bewertung der Nachhaltigkeit ist die in Georgien und in anderen Transformationsländern weit verbreitete Realität zu beachten, dass bei vielen Vorhaben, die aus technischer Sicht nur bedingt ausreichend unterhalten werden, zumindest ad hoc ausreichende Reparaturen durchgeführt werden, wodurch die Nutzungsmöglichkeiten verlängert und Unfallrisiken vermindert werden. Insgesamt ist zu erwar-

ten, dass die auftretenden Mängel im Betrieb bei 64 % der Anlagen (60 % des GIV) nicht zu so hohen Schäden führen, dass mit einer wesentlich verringerten Lebens- bzw. Nutzungsdauer zu rechnen ist und somit die Nachhaltigkeit noch zufrieden stellend ist. Als dem georgischen Kontext entsprechend sind die auftretenden finanziellen und technischen Probleme bei der Unterhaltung der übrigen 9 MP (40 % des GIV) zu bewerten. Diese Probleme wurden schon bei PP als Risiko erkannt. Aufgrund der Dauerhaftigkeit der einzelnen Beiträge, die das Vorhaben zur Lösung der Probleme, zur Zielerreichung des NPBK und zu übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen leistet, kann die Nachhaltigkeit insgesamt noch als zufrieden stellend, Stufe 3 bewertet werden.

Das Vorhaben wird trotz guter Relevanz, Effektivität und übergeordneter Wirkungen insgesamt nur als entwicklungspolitisch zufrieden stellend eingestuft, weil insbesondere die Nachhaltigkeit der Investitionen in die kommunale Infrastruktur nur knapp zufrieden stellend ausfällt. Dies ist besonders zu gewichten, da sie für die Nutzungsdauer der Investition und damit für die Rentabilität bzw. für die Dauerhaftigkeit der Wirkungen ausschlaggebend ist, ganz abgesehen von Unfallrisiken bei der Nutzung nicht nachhaltig unterhaltener, evtl. sogar baufälliger Infrastruktur; Gesamtbewertung: Stufe 3, zufrieden stellendes Ergebnis.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vor-

habens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i.d.R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.