

Ghana: Dörfliches Infrastrukturprogramm

Ex-Post Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Landwirtschaftsentwicklung / 31110	
BMZ-Projektnummer	1997 65 199	
Projekträger	Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft	
Consultant	-	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex-Post Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1997	4. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	8 Jahre	6 Jahre
Investitionskosten	60,0 Mio USD	36,0 Mio USD
Eigenbeitrag	13,0 Mio USD	1,6 Mio USD
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,39 Mio EUR (7,0 Mio USD)	5,32 Mio EUR* (5,1 Mio USD)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	IDA, IFAD	IDA, IFAD
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

* Restmittel i.H.v. 74 TEUR werden für andere Vorhaben eingesetzt

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Ziel des landesweit durchgeführten Vorhabens ist die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und Vermarktung in den geförderten Dorfgemeinschaften. Hierdurch soll ein Beitrag zur Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen geleistet und der Dezentralisierungsprozess unterstützt werden (Oberziel). Das als offenes Programm durchgeführte Vorhaben umfasste Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Wasserversorgung, des ländlichen Verkehrswesens und der Nachernte-Infrastruktur sowie Consultingleistungen und Trägerförderungsmaßnahmen. Das Vorhaben basierte im Wesentlichen auf dem Projektprüfungsbericht der Weltbank über das Vorhaben Village Infrastructure Project (VIP) und wurde mit FZ-Mitteln in den Infrastruktur-Komponenten kofinanziert (joint financing).

Indikator für das Oberziel: Die Einkommen der Begünstigten liegen nach Abschluss des Projekts um mindestens 25 % höher als zuvor.

Indikatoren für die Programmzielerreichung:

- Anstieg der Produktionserträge der am Programm teilnehmenden Bauern um 25 % bei Getreide und 20 % bei Gemüse (Bewässerungskomponente);
- Erhöhung des Anteils der am Programm teilnehmender Dörfer, die mit Fahrzeugen erreicht werden können, auf 50 % (ländliches Transportwesen);

- Erhöhung der Menge weiterverarbeiteter landwirtschaftlicher Produkte um 25 % (Weiterverarbeitungsgeräte);
- Verringerung der Lagerverluste um 50 % (Nachernteschutz).

Die Erreichung des Oberziels sollte anhand einer zu Beginn des Vorhabens auszuwählenden Stichprobe (base-line-survey) überprüft werden, die jedoch nicht erhoben wurde. Auch die definierten Indikatoren zur Projektzielerreichung sind nicht erhoben worden. Die Zielerreichung kann somit nur auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen erfolgen.

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

Das Vorhaben folgte einem strikt nachfrageorientierten Ansatz. Die Durchführungsverantwortung lag bei der eigens für dieses Vorhaben gegründeten Durchführungseinheit im Landwirtschaftsministerium RICU (Rural Infrastructure Coordination Unit). RICU oblag die Gesamtplanung und Steuerung, das Monitoring und die Finanzverwaltung, während die Distriktverwaltungen die Bauherrenschaft für konkrete Einzelvorhaben inne hatten und hierin nur von RICU begleitet wurden. Insgesamt bestand das Programm aus den folgenden Komponenten, von denen nur die Komponenten 1-3 aus FZ-Mitteln kofinanziert wurden:

1. Wasserbereitstellung für landwirtschaftliche Zwecke und in geringem Maße auch Trinkwasserversorgung,
2. Verbesserung des ländlichen Verkehrswesens,
3. Verbesserung des Nachernteschutzes,
4. Beratung und Schulung für Dörfer, Distriktverwaltungen und NROs,
5. Management des Vorhabens durch die Rural Infrastructure Coordinating Unit (RICU),
6. Projektvorbereitung und Pilotmaßnahmen vor der eigentlichen Projektdurchführung.

Im Durchführungskonzept wurde zwischen zwei Typen von Einzelvorhaben unterschieden:

- Öffentliche Infrastruktur wie Zufahrtsstraßen, Wasserspeicher oder Bohrlöcher.
- Private Güter wie Nachernteschutzmaßnahmen oder Kleinstbewässerungssysteme.

Die Auswahl der öffentlichen Infrastruktur erfolgte über die District Assemblies und war Bestandteil des jeweiligen Distriktentwicklungsplans. Wesentliche Voraussetzungen für die Genehmigung eines zur Finanzierung beantragten Vorhabens durch das zuständige Regionalbüro des RICU waren der Nachweis ausreichender Durchführungskapazitäten und die Bereitstellung eines Eigenbeitrags in Höhe von fünf bis zehn Prozent der Gesamtinvestitionssumme seitens der Distrikte.

Gegenüber der ursprünglichen Konzeption kam es zu erheblichen Verschiebungen bei den physischen Komponenten. Folgende wesentliche Unterschiede sind aufgetreten: (a) Bei der ländlichen Wasserversorgung wurde das Mengengerüst deutlich zugunsten von Brunnenbohrungen verschoben. Speicherbassins und Ableitungen wurden nur in Einzelfällen realisiert. (b) Bei den Zufahrtsstraßen, Dorfzufahrten und landwirtschaftlichen Fahrzeugen wurde das ursprünglich geplante Volumen bei weitem nicht erreicht. (c) Entgegen der ursprünglichen Planung wurden die für Maßnahmen der Nachernteinfrastruktur verwendeten Mittel überwiegend für die Errichtung ursprünglich nicht vorgesehener Märkte eingesetzt. (d) In der kreditbasierten Privatgüterkomponente wurden wesentlich weniger Geräte geliefert als ursprünglich geplant.

Die Verschiebungen sind zum Teil auf den nachfrageorientierten Ansatz zurückzuführen (Trinkwasserversorgung ist eine Priorität der Distrikte und Gemeinden), zum Teil auf das Interesse der Weltbank, nicht abgeschlossene Projekte (Märkte) des Vorgängervorhabens auf diesem Wege abzuschließen.

Die Kosten des Vorhabens belaufen sich auf 36,0 Mio USD statt der bei Prüfung vorgesehenen 60,0 Mio USD. Ursachen sind: (a) Die Counterpart-Finanzierung der ghanaischen Seite blieb weit hinter den Erwartungen zurück; (b) die Beteiligung der Distrikte und Gemeinden/Zielgruppen an der Finanzierung der Einzelmaßnahmen ist deutlich geringer als ursprünglich angenommen; (c) rd. 10 Mio USD, die IFAD und Weltbank ursprünglich zugesagt hatten, wurden im Rahmen des Vorhabens nicht ausgezahlt; (d) die FZ-Finanzierung verringerte sich bedingt durch Wechselkursänderungen um rd. 2 Mio USD.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Bauüberwachung war ein großer Schwachpunkt im Vorhaben, da offensichtlich den lokalen Consultants die nötige Kompetenz und Durchsetzungskraft fehlte und sie weder durch die Distrikte noch durch RICU angemessen überwacht wurden. Technische Fehlkonzeptionen, schlechte Ausführungen und Bauzeitverzögerungen waren die Konsequenz. Z.B. sind alle neu gebauten Dämme aufgrund technischer Mängel nicht funktionsfähig, so dass nur die wenigen rehabilitierten Dämme ihre Bewässerungsfunktion erfüllen können.

Wegen der starken Abweichung des tatsächlich realisierten vom ursprünglich geplanten Maßnahmebündel wurde das Programmziel nicht erreicht, da die Mehrzahl der Komponenten, die zur Agrarentwicklung beigetragen hätten, stark reduziert wurden oder technische Mängel aufweisen. Bestimmte Maßnahmen (Brunnen und Straßen) haben einen wichtigen Beitrag zur ländlichen Armutsreduzierung geleistet. Die Einbindung der Distriktverwaltungen in die Durchführungsverantwortung war ein wichtiger Schritt für den Dezentralisierungsprozess.

Die Privatgüterkomponente (ca. 6 % der insgesamt eingesetzten Mittel) wurde ursprünglich über einen „District Rural Infrastructure Fund“ (DRIF) abgewickelt, der bei den DAs eingerichtet wurde. Diese sollten Darlehen an die Antragsteller weiterleiten, die Rückzahlungen an die DAs sollten revolving eingesetzt werden. Das Konzept war bei sehr geringen Rückzahlungsraten (<30%) und fehlendem Finanz-Know-how bei den DAs und auch bei RICU nicht erfolgreich. Im 2001 eingeführten neuen Ansatz wurden die Projektmittel in einen bei der Zentralbank unterhaltenen Apex-Fonds geleitet. Die Zentralbank war verantwortlich für die Auswahl von Finanzintermediären. Diese sollten die Mittel unter Berücksichtigung bankmäßiger Kriterien an Endkreditnehmer vergeben. Auch der neue Ansatz ist weitgehend gescheitert. Ursachen waren strikte Bedingungen und komplizierte Verfahren der Zentralbank für die beteiligten Finanzintermediäre, wobei im Finanzsektor tätigen NROs i.W. kein Zugang gewährt wurde. Die beteiligten Agrarbanken bewerteten die Bedingungen zum Erhalt der Apex-Mittel als nicht attraktiv und die wenigen am VIP teilnehmenden Banken waren nicht bereit, auf ihre übliche Besicherung zu verzichten, die von der armen Bevölkerung kaum erbracht werden kann. Es bestehen weiterhin in erheblichem Maße Zahlungsrückstände der Endkreditnehmer. Die beteiligten Banken haben deshalb ihre Rückzahlungen an die Zentralbank verzögert, werden hierfür aber nicht sanktioniert.

Die Wirkungen des Vorhabens liegen vornehmlich im sozioökonomischen Bereich, sowie in der Stärkung der Distriktverwaltungen und teilweise auch der Area Councils in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Hinzu kommen temporäre Beschäftigungseffekte durch die Baumaßnahmen. Induzierte Armutseffekte ergeben sich vor allem aus den positiven Erschließungseffekten der Straßen für die Entwicklung der Landwirtschaft. Bei den Trinkwasserprojekten liegt die Hauptwirkung im Gesundheitsbereich, vor allem in der Verminderung von Guinea-Wurmerkrankungen, die im Norden Ghanas weit verbreitet sind. Die Rehabilitierung von Märkten hatte kaum Wachstumseffekte, in den meisten Fällen beschränkten sich die Wirkungen auf einen Zugewinn an Komfort (u.a. Sonnenschutz), Hygiene und eine verbesserte Ordnung des Marktgeschehens, die allerdings von der Zielgruppe sehr geschätzt wird. Die Privatgüterkomponente wurde zwar von den Begünstigten wegen des Ersatzes schwerer manueller Arbeit durch Maschinen sehr geschätzt, deutliche Einkommenssteigerungen waren hiermit aber nicht verbunden.

Die Weltbank geht von einer volkswirtschaftlichen Verzinsung des Projektes von 41% aus. Diese Angabe halten wir für nicht nachvollziehbar, da gegenüber den Planungen deutlich weniger Einkommen schaffende Projekte realisiert wurden. Deren Wirtschaftlichkeit ist, da im Unterschied zu den Annahmen der Weltbank nicht alle Vorhaben ordnungsgemäß betrieben werden (neben Problemen bei der Bauqualität trägt hierzu auch die mangelnde Wartung bei der Privatgüterkomponente bei), deutlich niedriger als geplant.

Straßen und Privatgüter kommen Männern und Frauen in etwa gleichem Maße zugute. Bei den Märkten und auch den Brunnen profitieren Frauen in besonderer Weise, da sie für Wasser und Lebensmittelhandel zuständig sind. Das Vorhaben hatte ein Potenzial zur Verbesserung der Gleichberechtigung, allerdings wurde dieses z.B. durch eine stärkere und bewusste Einbindung von Frauen in die Nutzerkomitees (Markt und Wasser) nicht konsequent genutzt.

Das Vorhaben war auf die ländliche Bevölkerung ausgerichtet. Hier ist Armut besonders stark verbreitet und viele Maßnahmen wie Zufahrtsstraßen und Brunnen haben einen armutsmindernden Charakter.

Umweltziele wurden mit dem Vorhaben nicht verfolgt. Negative Umweltwirkungen gehen insofern von der Transportkomponente aus, als sie teilweise den (illegalen) Holzeinschlag befördert.

Ein Ziel des Vorhabens war, die Distrikte zu einer eigenständigeren Bereitstellung von Infrastruktur zu befähigen, wodurch ein Beitrag zu guter Regierungsführung und partizipativer Entwicklung geleistet wurde.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt als nicht mehr ausreichend (Stufe 4). Die Bewertung setzt sich wie folgt zusammen:

- Das Vorhaben weist zwei Oberziele auf: (a) die Leistung eines Beitrags zur Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen und (b) die Unterstützung des laufenden Dezentralisierungsprozesses. Die Wirkungshypothese, durch Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur (Bewässerung, ländliche Straßen) und überwiegend landwirtschaftlichen Ausrüstungsgütern einen Beitrag zur Entwicklung der Landwirtschaft und zur Stärkung der Kommunen zu leisten, war grundsätzlich plausibel (Relevanz). Das Volumen der Landwirtschaftskomponente wurde aber gegenüber der ursprünglichen Planung deutlich reduziert, die entsprechenden Maßnahmen sind überwiegend gescheitert, die angestrebten Wirkungen (Steigerung landwirtschaftlicher Einkommen) traten nur unzureichend ein. Gewisse positive Wirkungen auf den Dezentralisierungsprozess gingen von den durchgeführten Trainingsmaßnahmen und den Durchführungsmodalitäten (Einzelvorhaben waren Teil von Distriktentwicklungsplänen) aus. Insgesamt beurteilen wir die Signifikanz/Relevanz des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (Teilstufe 4).
- Das auf Landwirtschaft ausgerichtete Projektziel (Ertragsteigerungen) wurde aufgrund der vorgenommenen Umschichtung im Maßnahmenbündel überwiegend nicht erreicht. Der Umfang der Bewässerungskomponenten wurde stark reduziert, die errichteten Anlagen sind überwiegend nicht funktionsfähig. Die geplanten Maßnahmen im Bereich Nachernteinfrastruktur wurden in hohem Maß durch die Errichtung von Märkten ersetzt. Für die Privatgüterkomponente wurden statt geplanter 20 % nur rd. 6 % der Projektmittel aufgewendet, die hier angeschafften Geräte/Maschinen werden nicht ausreichend gewartet. Die Straßenkomponente hatte gewisse positive Erschließungswirkungen für die Landwirtschaft, wurde aber volumenmäßig in deutlich geringerem Maße umgesetzt als geplant. Von den in der Stichprobe analysierten Einzelvorhaben wurden zwar 78% genutzt, dieser Nutzungsgrad ist aber nicht nachhaltig, da bei allen Komponenten die Wartung/Instandhaltung nur unzureichend erfolgt. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität als nicht ausreichend (Teilstufe 4).

- Die Preise der Einzelvorhaben lagen im marktüblichen Bereich. Negativ mit Blick auf die Produktionseffizienz sind die durch Defizite in der Bauüberwachung bedingte schlechte Bauqualität und der hohe Anteil von wegen technischen Defiziten nicht funktionsfähigen Bewässerungseinrichtungen zu bewerten. Negativ auf die Allokationseffizienz wirkt, dass es durch ungenügende Einbindung der Zielgruppe und Planungsfehler häufig zu sehr langen Stillstandszeiten bei Märkten kam, dass die Privatgüterkomponente durch hohe Kreditausfälle gekennzeichnet ist, die von den Banken nicht wirksam sanktioniert werden, und dass im Bereich Trinkwasserversorgung bei den funktionsfähigen Anlagen keine Betriebskosten deckenden Tarife erhoben werden. Insgesamt bewerten wir die Effizienz als nicht ausreichend (Teilstufe 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- Traditionelle Herrschaftsstrukturen, insbesondere dann, wenn sie so intakt sind wie die Chieftoms in Ghana, müssen in die Planung und Konzeption von dezentralen Infrastrukturprojekten mit einbezogen werden, um spätere Konflikte zu vermeiden.
- Finanzsektorkomponenten sollten nicht innerhalb der Trägerstruktur eines Infrastrukturvorhabens umgesetzt werden, sondern bei Trägern, die den institutionellen Ansprüchen des Finanzsektorkonzepts gerecht werden.
- Vorhaben, die eine Stärkung des Dezentralisierungsprozesses beabsichtigen, sind meist längerfristig orientiert und umfassen eine Vielzahl von individuellen Geberprogrammen. Deshalb sollten im Rahmen des Geberalignments die einzelnen Vorhaben so abgestimmt werden, dass sie möglichst von einer zentralen Trägerinstitution durchgeführt werden können.
- Die Instandhaltung von Bauwerken sollte möglichst in die Verantwortung der Nutzer fallen, die ein unmittelbares Interesse daran haben. Dies erhöht die Chancen auf Nachhaltigkeit der Infrastruktur. Hieraus folgt, dass Managementkomitees auch für den Gebühreneinzug verantwortlich sein sollten. Sie sollten sich aus den tatsächlichen Nutzern zusammensetzen statt aus Politikern und Verwaltungsangestellten.
- Durch die Gestaltung der Durchführungskonzeption und entsprechende Sensibilisierungs- und Trainingsmaßnahmen für Nutzergruppen sollte bei ähnlichen Vorhaben auf eine repräsentative Beteiligung von Frauen am Managementkomitee und auf die Besetzung verantwortlicher Posten mit Frauen hingewirkt werden.
- Das vorliegende Vorhaben hat gezeigt, dass es bei internationalen Gemeinschaftsfinanzierungen mit klarer Arbeitsteilung zwischen den Gebern zwar effizient aber auch riskant ist, sich ganz auf die Prüfungsergebnisse anderer Geber zu verlassen. Im vorliegenden Fall hätte ein kritischeres Hinterfragen der stark von der Weltbank geprägten Projekt-konzeption und des Durchführungsmonitorings eventuell schon früher wesentliche Defizite offenbart und Gegenmaßnahmen oder einen Projektabbruch ermöglicht.

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, 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.