

Mazedonien: Soziale Infrastruktur I-III

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	43030 - Stadtentwicklung und –Verwaltung; 15140 - Öffentlicher Sektor (Phase III)	
BMZ-Projektnummer	2000 65 037; 2000 65 839; 2004 65 583	
Projektträger	Ministerium für Transport und Kommunikation	
Consultant	Kittelberger Consult	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009 (Phase I ist Teil der Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1.) 1. Quartal 2000 2.) 3. Quartal 2001 3.) 4. Quartal 2004	1.) 3. Quartal 2001 2.) 1. Quartal 2003 3.) 4. Quartal 2004
Durchführungszeitraum	1.) 24 Monate 2.) 30 Monate 3.) 12 Monate	1.) 24 Monate 2.) 30 Monate 3.) 27 Monate
Investitionskosten	1.) 9,2 Mio. EUR 2.) 5,61 Mio. EUR 3.) 5,68 Mio. EUR	1.) 8,6 Mio. EUR 2.) 5,73 Mio. EUR 3.) 5,58 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1.) 0,9 Mio. EUR 2.) 0,5 Mio. EUR 3.) 0,59 Mio. EUR	1.) 0,7 Mio. EUR 2.) 0,38 Mio. EUR 3.) 0,48 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1.) 8,2 Mio. EUR 2.) 5,11 Mio. EUR 3.) 5,1 Mio. EUR	1.) 7,92 Mio. EUR 2.) 5,35 Mio. EUR 3.) 5,1 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Bei dem Vorhaben handelt es sich um ein offenes, multisektorales Programm, dass die Durchführung von kommunalen Maßnahmen (Projekten) zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur ermöglichen sollte. Programmziele des Vorhabens waren bei Programmprüfung (PP) in allen drei Phasen (1) die Linderung der wirtschaftlichen Not und Armut durch die Schaffung von temporärer Beschäftigung und Einkommen und (2) die nachhaltige Verbesserung der sozialen Infrastruktur in ausgewählten Kommunen. In Phase III waren zusätzlich die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunen und die Unterstützung der nationalen Bemühungen zur Dezentralisierung und Stärkung der lokalen Selbstverwaltung als Programmziele vereinbart worden. Durch die Erreichung dieser Ziele sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der dort ansässigen Bevölkerung und zur Abfederung der negativen Folgen des Transformationsprozesses geleistet werden (übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel).

Die Gesamtkosten des Vorhabens belaufen sich für alle drei Phasen auf rd. EUR 19,95 Mio. Zur Deckung dieser Kosten wurden FZ-Finanzierungsbeiträge in Höhe von insgesamt EUR 18,4 Mio. bereitgestellt. Die Eigenbeiträge der einzelnen Kommunen beliefen sich auf rd. EUR 1,55 Mio. Die erste Phase (Mittelvolumen: EUR 8,2 Mio. Zuschuss) begann im September 2001. Phase II (Mittelvolumen: EUR 5,1 Mio. Zuschuss) begann im Februar 2003 und die dritte und letzte Phase der FZ-Maßnahme (Mittelvolumen: EUR 5,1 Mio. Zuschuss) im September 2004.

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

Im Rahmen des Vorhabens wurden in 35 von 84 mazedonischen Gemeinden insgesamt 140 Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur durchgeführt. Das Vorhaben unterstützte zudem die mazedonische Politik zur Dezentralisierung und Stärkung der lokalen Selbstverwaltung, indem in Phase III die Gemeinden stärker in den Projektzyklus eingebunden waren. Von den insgesamt 140 Einzelmaßnahmen wurden in der ersten Phase 55 Einzelmaßnahmen in 13 Gemeinden und in der zweiten Phase 35 Einzelprojekte in ebenfalls 13 Gemeinden (teilweise die gleichen wie in Phase I) durchgeführt. Im Rahmen der dritten und letzten Phase wurden in 12 Gemeinden 50 Einzelmaßnahmen implementiert. In einer anschließenden „phasing-out“ Phase des Programms wurden bis ca. Dezember 2006 abschließende Maßnahmen an rd. 16 Einzelprojekten durchgeführt. In allen drei Phasen standen Projekte der Wasserver- und Abwasserentsorgung, Rehabilitierung von Straßen und Plätzen, Sanierung von Müllhalden sowie (Wieder-) Aufforstung im Mittelpunkt. In Phase III wurden zudem der Bau und die Rehabilitierung vereinzelter Schulgebäude und Krankenstationen finanziert.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bewertung der Angemessenheit des Zielsystems samt Indikatoren

Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel der FZ-Maßnahme lautete für alle drei Phasen des Vorhabens: „Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der dort ansässigen Bevölkerung und zur Abfederung der negativen Folgen des Transformationsprozesses“. Aus heutiger Sicht stellt zudem der im Rahmen der Phase III definierte Beitrag zur Leistungsfähigkeit der Kommunen und zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung kein Programmziel sondern ein weiteres übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel des Vorhabens dar.

Zum Prüfungszeitpunkt der Phasen I bis III wurden keine Indikatoren für das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel des Beitrags zur Verbesserung der Lebensbedingungen festgelegt, was nicht mehr dem heutigen state of the art entspricht. Angesichts dessen, dass die FZ-Maßnahmen hauptsächlich in den Bereichen Wasserver- und Abwasserentsorgung, Rehabilitierung von Schulen und Krankenstationen, der Rehabilitierung von Straßen und Plätzen etc. durchgeführt wurden, eignen sich aus heutiger

Sicht als Indikatoren zur Messung des übergeordneten entwicklungspolitischen Ziels der Verbesserung der Lebensbedingungen folgende Indikatoren: Minderung wasserinduzierter Krankheiten, Verbesserung des Leistungsangebots der Schulen und wirtschaftliche Entwicklung in den Gemeindezentren durch bessere Straßeninfrastruktur. Zur Messung des Beitrags zur Dezentralisierung und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen von SIP III kann aus heutiger Sicht der von USAID erhobene Municipal Capacity Index (MCI) herangezogen werden. Der Index erstreckt sich auf folgende fünf Leistungsdimensionen der Kommunen: (1) kommunales Rechnungswesen, Finanzplanung & Finanzmanagement; (2) Planung, Kapitalbedarfsrechnung & kommunale Darlehen; (3) die Erhebung von Steuern und Gebühren und die Generierung von Einkommen; (4) kommunale wirtschaftliche Entwicklung; (5) Transparenz und Rechenschaftslegung.

Programmziele der FZ-Maßnahme waren in allen drei Phasen (1) die Linderung der wirtschaftlichen Not und Armut durch die Schaffung von temporärer Beschäftigung und Einkommen und (2) die nachhaltige Verbesserung der sozialen Infrastruktur in ausgewählten Kommunen. In Hinblick auf die in Phase III angestrebte Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses wäre aus heutiger Sicht zudem als weiteres Programmziel ein Beitrag zur Erhöhung der Einflussmöglichkeiten der Kommunen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu definieren.

Als Programmzielindikatoren waren bei PP vorgesehen:

- a) Mindestens 70% (Phase I) bzw. 80% (Phasen II und III) der Einzelprojekte sind zwei Jahre nach Inbetriebnahme funktionsfähig und werden genutzt.
- b) Der Lohnkostenanteil beträgt in Phase I >30%, in Phase II im Durchschnitt 30% und in Phase III im Durchschnitt >20%.
- c) Steigerung der Hebeeffizienz für die Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme (ausschließlich in Phase II).
- d) Die Kommunalverwaltungen führen die Projekte (Planung, Ausschreibung, Bauüberwachung) in eigener Verantwortung durch (ausschließlich Phase III).

Die Programmzielindikatoren sind auch aus heutiger Sicht als angemessen anzusehen. Allerdings ist Indikator c) bereits explizit im Oberzielindikator des MCI (Fähigkeit Steuern und Gebühren zu erheben und Einkommen zu generieren) enthalten, so dass er als Programmzielindikator nicht nochmals gesondert thematisiert wird.

Erfolgsbewertung

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir zu folgendem Ergebnis:

Relevanz: Die Wirkungskette, durch die Förderung von arbeitsintensiven Kleinprojekten und die Einbindung der lokalen Selbstverwaltungen in die Gemeindeplanung (Phase III) den Zustand kommunaler Infrastruktur zu verbessern und dadurch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen, zur Abfederung der negativen Folgen des Transformationsprozesses sowie zu den Dezentralisierungsbemühungen der mazedonischen Regierung zu leisten (Phase III), war plausibel. Die Rehabilitierung kommunaler Infrastruktur sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen waren und sind ein wichtiger Bestandteil der mazedonischen Armutsbekämpfungsstrategie. Das Vorhaben war eingebettet in den Schwerpunkt „Demokratisierung und Zivilgesellschaft“ der deutsch-mazedonischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Zusammenarbeit mit Mazedonien ist Teil der Unterstützung, den Annäherungsprozess an die Europäische Union zu fördern. Die Geberkoordinierung in den Bereichen Dezentralisierung und kommunale Infrastruktur erfolgt seitens der mazedonischen Regierung bisher nicht über formelle Strukturen. Im Rahmen des Vorhabens erfolgten jedoch regelmäßige informative Austausche zwischen KfW und insbesondere Weltbank, EU und UNDP. Insgesamt bewerten wir die Relevanz aller drei Phasen als gut (Note 2).

Effektivität: Von den besuchten Einzelprojekten werden derzeit 31 Projekte (89%) betrieben und entsprechend der Zielsetzung bei Projektplanung genutzt. Die Rehabilitierung von Schulgebäuden und Krankenstationen erfolgte ausschließlich in abgelegenen Gemeinden, so dass hier ein besonderer Nutzen für die Bevölkerung deutlich wurde. Eine eingeschränkte Nutzung wurde insbesondere bei den Aufforstungsprojekten festgestellt. Die Nutzung von Gehwegen ist teilweise eingeschränkt. In der dritten Phase stand zudem die Stärkung der Kommunalverwaltungen im Fokus der FZ-Maßnahme, in dem die Munizipalverwaltungen vermehrt in die Projektdurchführung eingebunden wurden. Zwar wurden wesentliche Aufgaben im Projektzyklus (Ausschreibung, Bauüberwachung und Monitoring, Berichterstattung) auch in Phase III durch eine Projekt Management Unit bei dem Programmträger (MoTC) übernommen, dieser Einheit gehörten in dieser Phase jedoch auch Vertreter der Gemeinden an. Zudem übernahmen die Gemeinden in der dritten Phase die Bauüberwachung vor Ort. Insgesamt bewerten wir die Effektivität der FZ-Maßnahme für die Phasen I und II als noch zufrieden stellend (Stufe 3). Die Effektivität der Phase III bewerten wir ebenfalls als zufrieden stellend (Stufe 3), da das Anspruchsniveau zwar nicht voll erreicht werden konnte, die Beteiligung der Gemeinden und damit die Einflussmöglichkeiten in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Verlauf der drei Phasen der FZ-Maßnahme gesteigert werden konnte.

Effizienz: Der ursprüngliche Beginn der FZ-Maßnahme hatte sich um rd. 14 Monate verzögert, was insbesondere auf die Krise in Mazedonien im Jahr 2000 und die kämpferischen Auseinandersetzungen in Teilen der Programmregion zurückzuführen ist. Die Durchführungszeit der Phase III wurde zunächst um 4 Monate verlängert. Im Rahmen eines „phasing-out“ wurde der Consultanteinsatz zusätzlich noch bis ca. Dezember 2006 verlängert. Dies bedeutete in der Konsequenz, dass die Consultingkosten rd. 33% über dem ursprünglich budgetierten Betrag lagen. Bei einem Großteil der Maßnahmen handelt es sich um Kleinstmaßnahmen. Mangels „Benchmark“ sind hier eine Kostenbetrachtung und damit eine Beurteilung der Produktionseffizienz kaum möglich. Für die Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme ist angesichts der von der KfW während des „phasing-out“ geforderten Nachbesserungen ein insgesamt angemessener Anschlussgrad erzielt worden. Wir schätzen die Effizienz für die Phasen I und II sowie auch für die Phase III insgesamt als zufrieden stellend (Stufe 3) ein.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Mit dem Vorhaben sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der dort ansässigen Bevölkerung und zur Abfederung der negativen Folgen des Transformationsprozesses sowie zum Dezentralisierungsprozess der mazedonischen Regierung geleistet werden. Die Ergebnisse der Interviews legen nahe, dass das Programm zahlreiche kleine Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Gemeinden geleistet hat. Im Hinblick auf die Unterstützung der Dezentralisierung in Mazedonien konnte die Beteiligung und damit der Einfluss der Gemeinden auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Verlauf der FZ-Maßnahme durch die konzeptionelle Fortentwicklung (Vertretung in der Project Management Unit, Teilnahme an der Bauüberwachung) gesteigert werden. Dieser positive Trend zeigte sich auch im Rahmen der Erhebung des von USAID entwickelten MCI, dessen durchschnittlicher Wert sich zwischen 2005 und 2008 kontinuierlich verbessert hat. Wir geben dem Programm in allen drei Phasen im Bereich der übergeordneten entwicklungspolitische Wirkungen die Note noch gut (2).

Nachhaltigkeit: Bei den besuchten Einzelprojekten ist in vielen Fällen ein Bedarf an Instandhaltungsarbeiten festzustellen. In größeren Gemeinden sind Wartungskonzepte bekannt und werden angabegemäß für den Betrieb genutzt und regelmäßig angepasst. Größere Reparaturen, wie bspw. das Austauschen von Pflastersteinen oder Pumpen, waren angabegemäß bislang nicht notwendig, können aufgrund niedriger Tarife und einer geringen Hebeeffizienz jedoch nur durch Unterstützung aus dem allgemeinen Gemeindebudget oder anderer Finanziers sichergestellt werden. Die finanzielle Ausstattung zur Instandhaltung von Schulen und Krankenstationen ist ebenfalls kritisch zu betrachten. Den Gemeindegliedern sowie den Mitarbeitern des Träger MoTC (Ministerium für Transport und Kommunikation) ist zum Teil ein hoher Grad an Motivation zur nachhaltigen Durchführung zusätzlicher Projekte anzumerken. Es kann zudem davon

ausgegangen werden, dass die im Rahmen des Vorhabens unterstützten lokalen Selbstverwaltungen, insbesondere die Vertreter in der Project Management Unit, das Erlernte in die weitere Gemeindeentwicklung einbringen können. Da Mazedonien sich im EU-Annäherungsprozess befindet, kann zudem mittelfristig von einer breiteren Finanzbasis für die kommunalen Aufgaben ausgegangen werden. Wir bewerten die Nachhaltigkeit des Vorhabens für die Phasen I und II daher insgesamt als noch zufrieden stellend (Stufe 3). Für die Phase III bewerten wir die Nachhaltigkeit aufgrund der zusätzlichen Leistungen im Rahmen der Gemeindepartizipation als zufrieden stellend (Stufe 3).

Aus den Einzelnoten ergibt sich eine Gesamtbeurteilung der FZ-Maßnahme mit der Note 3. Angesichts der zusätzlichen Zielsetzung für die Phase III (Stärkung der lokalen Selbstverwaltung, Beitrag zur Förderung der Dezentralisierung) wurden die Einzelkriterien für die Phasen I und II zum Teil separat von Phase III bewertet, was jedoch keine Abweichungen in der Gesamtbewertung des Vorhabens zur Folge hat.

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Die Finanzausstattung der Gemeinden muss deutlich verbessert werden, da sie ansonsten kaum in der Lage sein werden, die Einzelmaßnahmen nachhaltig zu betreiben. Es ist Teil der mazedonischen Innenpolitik, den Kommunen mehr Selbstverantwortung zukommen zu lassen. Damit muss die Verbesserung der Ausstattung der Gemeinden mit Finanzmitteln einhergehen. In den Gesprächen mit der Zentralregierung ist darauf zu drängen, dass dieser Prozess vorangetrieben wird.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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 Vorhabens 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.