

Niger: Öffentliche Arbeiten und Arbeitsbeschaffung, Phasen I und II

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	16110 - Beschäftigungspolitik	
BMZ-Projektnummer	1991 65 275 und 1995 65 409	
Projektträger	NIGETIP	
Consultant	GKW	
Jahr der Prüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	I: III/92 II: III/95	I: I/93 II: III/95
Durchführungszeitraum	I: 48 Monate II: 48 Monate	I: 63 Monate II: 48 Monate
Investitionskosten	I: 34 Mio EUR II: 7,67 Mio EUR	I: 43 Mio EUR II: 7,75 Mio EUR
Eigenbetrag	I: 1 Mio EUR II: Entfällt	I: 4,3 Mio EUR II: Entfällt
Finanzierung, davon FZ-Mittel	I: 6,65 Mio EUR II: 7,67 Mio EUR	I: 6,56 Mio EUR II: 7,75 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	I: Weltbank u.a. II: Keine	I: Weltbank u.a. II: Keine
Erfolgseinstufung (beide Phasen)	3	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Es handelte sich um offene, landesweite und multisektoral angelegte Programme. Die Programmmaßnahmen bestanden aus arbeitsintensivem Bau und Rehabilitation öffentlicher Einrichtungen sowie Beratungsleistungen für die nigrische Durchführungsorganisation NIGETIP und lokale Bauunternehmen in den Bereichen Arbeitsorganisation und Management.

Oberziel des ersten Vorhabens war es, strukturelle Armut und die kurz- und mittelfristig negativen sozialen Folgen der Strukturanpassung zu lindern. Das Oberziel des zweiten Vorhabens bestand darin, einen Beitrag zum zumindest vorübergehenden Abbau der Arbeitslosigkeit und

Unterbeschäftigung zu leisten, die Privatwirtschaft zu fördern und Anreize zur Befriedung des Nordens vom Niger zu bieten. In beiden Programmen wurde auf einen Indikator für die Oberzielerreichung verzichtet und davon ausgegangen, dass die Erreichung der Programmziele zur Oberzielerreichung beiträgt.

Programmziel beider Vorhaben war die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in den Städten, wobei diese nur den Anspruch einer zeitlichen Begrenztheit hatten. Für das erste Vorhaben wurde die Schaffung, nachhaltige Nutzung und Wartung von öffentlicher Infrastruktur als Nebenziel definiert. Indikator für die Programmziele beider Vorhaben war die Beschäftigungswirkung, gemessen am Anteil der Lohnsumme an den Gesamtkosten und an der Zahl der geschaffenen Beschäftigten-Monate. Die Lohnkosten sollten im Durchschnitt mindestens 25% der Kosten der Einzelprojekte betragen und es sollten mindestens 20.000 (Vorhaben I) bzw. 36.150 (Vorhaben II) Beschäftigten-Monate geschaffen werden. Für das erste Vorhaben wurde zudem gefordert, dass zur Zeit der SP in nicht mehr als 50% der Einzelprojekte ernsthafte Nutzungs- und Wartungsprobleme bestehen.

Zielgruppe war die von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit betroffene städtische Bevölkerung; in Phase II stand dabei die Bevölkerung im Norden des Landes im Vordergrund. Daneben profitierten die Nutzer der geschaffenen Infrastruktur von den Vorhaben.

Die Gesamtkosten des ersten Programms, das von der Weltbank kofinanziert wurde, betragen 43,3 Mio USD (in etwa derselbe Betrag in EUR), von denen 6,56 Mio EUR aus FZ finanziert wurden. Die Gesamtkosten des zweiten Programms beliefen sich auf 7,75 Mio EUR und wurden vollständig aus FZ finanziert.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Anders als bei PP der Phase I angenommen wurden die Strukturanpassungsmaßnahmen nur teilweise und darüber hinaus verzögert umgesetzt. Aus diesem Grunde hat das Vorhaben I zwar temporär Armut gelindert, kann aber nicht im Kontext einer sozialen Abfederung von Strukturanpassungsmaßnahmen gesehen werden. Insbesondere hat sich die bei PP der Phase I getroffene Annahme nicht bewahrheitet, dass als Ergebnis gelungener Strukturanpassung eine nachhaltige Beschäftigungszunahme eintreten würde.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Im Rahmen der beiden Vorhaben wurden direkt rd. 55.000 Arbeitsmonate generiert, die zu einer kumulierten Lohnsumme von 3,1 Mio EUR führten. Das Ausmaß der indirekt durch vor- und nachgelagerte wirtschaftliche Aktivitäten generierten Arbeit ist nicht bekannt. In ähnlichen Vorhaben in Westafrika wurde geschätzt, dass es das 1,5-fache der direkt geschaffenen Arbeit ausmacht.

Bei Prüfung wurde auf die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Rentabilität der Vorhaben verzichtet. Die Weltbank ermittelte in ihrem Schlussbericht die interne Verzinsung mehrerer Einzelvorhaben und kam zu positiven Ergebnissen. Sie errechnete für die Rehabilitierung von Gebäuden eine interne Verzinsung von 27%, für die Straßenteerung 21%, die Entwässerung 28%, den Bau von Sportanlagen 20%, den Bau von Busdepots 45% und Schlachthäuser 39%, ohne allerdings die entsprechenden Rechnungen offen zu legen. Es ist daher wahrscheinlich, dass auch die ähnlich gelagerten FZ-finanzierten Einzelvorhaben eine akzeptable gesamtwirtschaftliche Rentabilität aufweisen.

Durch die Vergabe der umfangreichen Infrastrukturmaßnahmen an nigrische kleine und mittlere Unternehmen und Ingenieurbüros hat das Vorhaben einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Privatwirtschaft in Niger geleistet. Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen hat sich durch das Vorhaben verbessert. Durch das Vergabeverfahren wurden im Bausektor unternehmerische

Eigeninitiative und Wettbewerb gestärkt. Es besteht jedoch ein hohes Risiko, dass ohne weitere Programme dieser Art viele Betriebe nicht überleben können.

Die Programme zielten auf einen Ausgleich für die von den Strukturanpassungsmaßnahmen erwarteten sozialen Härten ab, insbesondere für die Entlassung von Staatsangestellten. Hiermit war auch im Wesentlichen der kurzfristige Ansatz von NIGETIP begründet (schnelle Schaffung von Einkommen und Arbeitsplätzen). Die wirtschaftlichen und politischen Reformen wurden jedoch nur teilweise und mit großen Verzögerungen umgesetzt. Die Notwendigkeit, Strukturanpassungsmaßnahmen kurzfristig sozial abzufedern, entfiel in der Zeit von 1991 und 1993 völlig. Auch nach der FCFA-Abwertung von 1994 und in den Folgejahren war dies zumindest zweifelhaft. Die Synchronisierung von Struktur- und Sektoranpassung und sozialer Abfederung ist im Niger zumindest in der ersten Hälfte der 90er Jahre nicht gelungen.

Die finanziellen Schwächen zahlreicher Betreiber, vor allem der Gemeinden und staatlicher Stellen, führten zu Betriebs- und Wartungsproblemen und somit einer gefährdeten Nachhaltigkeit der geschaffenen Infrastruktur; dies betrifft besonders Infrastruktureinrichtungen, die keine Einnahmen erwirtschaften. Das Risiko wurde bei den Prüfungen gesehen und das Anspruchsniveau für die Nachhaltigkeit angesichts der damals prioritären Arbeitsmarktpolitik sehr niedrig festgelegt. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen (reduzierte und verzögerte Strukturanpassung, Ausdehnung der ursprünglich kurzfristig konzipierten Förderung von NIGETIP auf über 10 Jahre) erscheint dies jedoch rückblickend als nicht befriedigend.

Die im Rahmen des NIGETIP-Ansatzes geschaffenen Arbeitsplätze und Einkommen sind temporärer Natur. Die im PPB zum ersten Vorhaben getroffene Annahme, dass eine gleichzeitig durchgeführte, erfolgreiche Strukturanpassung zu einer nachhaltigen Beschäftigungszunahme führen würde, ist nicht eingetreten.

Die Projektziele beider Phasen wurden nur teilweise erfüllt. Während in der Phase I die geforderte Nachhaltigkeit von mindestens 50% der erstellten Infrastruktur fraglich ist, ist bei der zweiten Phase die Beschäftigungswirkung hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Insgesamt ist die Effektivität der Vorhaben noch ausreichend (Teilbewertung Stufe 3).

Die Oberzielerreichung ist grundsätzlich gegeben, auch wenn der Zusammenhang mit den Strukturanpassungsmaßnahmen nicht im erwarteten Maße relevant war. Die mit den Vorhaben verbundenen entwicklungspolitischen Ansprüche bleiben hinsichtlich der Nachhaltigkeit der finanzierten Einrichtungen deutlich hinter dem zurück, was in der FZ normalerweise üblich ist. Durch den mangelnden Zusammenhang mit den Strukturanpassungsmaßnahmen reduzieren sich die Vorhaben auf die Finanzierung von Arbeitsbeschaffung; sie haben kurzfristig soziale Not gelindert, aber nur geringe Wirkungen im Sinne der Unterstützung langfristiger Entwicklungsprozesse gehabt. Aufgrund der grundsätzlich gegebenen Oberzielerreichung beurteilen wir die Signifikanz als noch ausreichend, halten aber die Relevanz der Vorhaben aufgrund des temporären Charakters der erzielten Wirkungen für unbefriedigend. Insgesamt ist die Signifikanz und Relevanz der Vorhaben nicht mehr ausreichend (Teilbewertung Stufe 4).

Die erreichten Lohnquoten von über 25% entsprechen nach den Erfahrungen mit ähnlichen Vorhaben in Nachbarländern in etwa dem, was unter den gegebenen Umständen erreichbar ist. Die Effizienz der Vorhaben ist daher ausreichend (Teilbewertung Stufe 3).

Unter Abwägung der o.e. Teilkriterien und in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der abschließenden Evaluierung durch die Weltbank wird den beiden Programmen eine insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit beigemessen (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Damit Betreiber und Nutzer die entstehenden Verpflichtungen realistisch einschätzen, ist es sinnvoll, eine Sensibilisierung und Partizipation der Zielgruppe durch einen Dialog über längere Zeit vorzusehen. Zusätzlich ist der Aufbau eines Monitoringsystems zur Beurteilung der Betriebs- und Wartungsaktivitäten nach Fertigstellung der Infrastruktureinrichtungen empfehlens-

wert. Die noch in Durchführung bzw. Planung befindlichen Phasen III – V tragen diesen Punkten bereits Rechnung.

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.