

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Philippinen: Medizinische Kühlketten



Sektor	1225000 Bekämpfung von Infektionskrankheiten	
Vorhaben/Auftraggeber	Medizinische Kühlketten BMZ-Nr. 2000 65 995	
Projektträger	Department of Health/ Bureau of Int. Health Cooperation	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	3,12 Mio. EUR	2,71 Mio. EUR (-0,41 Mio. EUR)
Eigenbeitrag	0,56 Mio. EUR	0,15 Mio. EUR (-0,41 Mio. EUR)
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	2,56 Mio. EUR	2,56 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Mit dem Vorhaben sollte das medizinische Kühlsystem in 57 von 88 philippinischen Provinzen modernisiert und ausgebaut werden. Damit sollte ein Beitrag zur Verringerung von Infektionskrankheiten und Todesfällen insbesondere bei Säuglingen, Kindern und Jugendlichen geleistet werden. Die Programmmaßnahmen sollten dazu dienen, eine effiziente Kühlkette zur Lagerung derjenigen Impfstoffe sicherzustellen, welche für die Durchführung des landesweiten *Expanded Programme on Immunization* (EPI) benötigt wurden. Dieses wird vom philippinischen Gesundheitsministerium (DoH) mit Unterstützung von WHO und UNICEF implementiert.

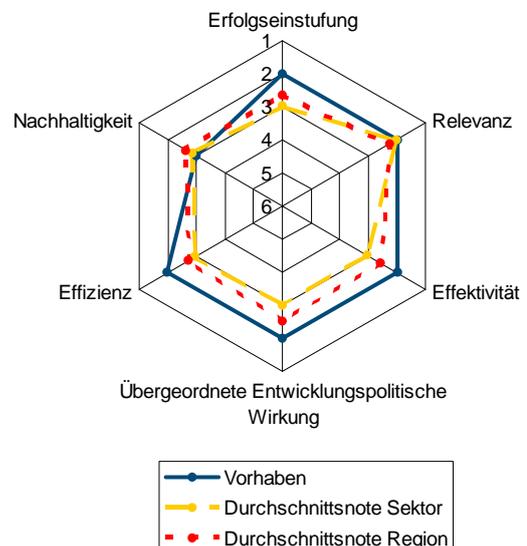
Zielsystem: Oberziel war es, durch Verringerung von Ansteckungskrankheiten und Todesfällen einen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit von Säuglingen und Kleinkindern zu leisten (Oberzielindikatoren: 1) Rückgang der Säuglings- und Kindersterblichkeitsrate, 2) Reduzierung derjenigen Krankheiten, die durch das EPI bekämpft werden sollten). Als Programmziel wurde im Rahmen der Evaluierung von einer Verbesserung der Impfabdeckung im Land ausgegangen (Programmzielindikatoren: 1) Erhöhung der Durchimpfungsrate, und 2) Steigerung der Durchimpfungsrate in 80% der Distrikte auf 80%).

Zielgruppe: Alle Kinder im Alter von drei Monaten bis 15 Jahren, in den vom Vorhaben unterstützten Provinzen.

Gesamtvotum: Note 2

Das FZ-Vorhaben weist eine hohe entwicklungspolitische Relevanz auf und hat an einer für die erfolgreiche Durchführung von Impfprogrammen zentralen Stelle, der Kühlkette, angesetzt. Durch die Impfprogramme konnten die Durchimpfungsraten erhöht und somit ein Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit vor allem von Säuglingen und Kindern geleistet werden. Es bedarf allerdings weiterer Maßnahmen, um die Nachhaltigkeit der Kühlgeräte abzusichern, da Folgewartungsverträge bisher nicht geschlossen wurden und ein verbindliches Wartungskonzept nicht vorliegt.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: In Abwägung der Teilbewertungen, die im Nachfolgenden dargestellt sind, kommen wir zu der Gesamtbewertung „gut“. **Note: 2:**

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Angesichts relativ hoher Kinder- und Säuglingssterblichkeitsraten wurde von dem nationalen Impfprogramm (*Expanded Programme on Immunization, EPI*) ein entwicklungspolitisch wichtiges Kernproblem adressiert. Die bestehende Kühlkette war zu Programmprüfung (PP) veraltet, so dass die FZ an einer für die erfolgreiche Durchführung der Impfmaßnahmen unerlässlichen Stelle angesetzt hat. Die Wirkungskette des Vorhabens – durch die Erneuerung des Kühlkettensystems und der erfolgreichen Durchführung von Impfkampagnen zu einer erhöhten Impfabdeckung im Land und somit zu einer Verringerung von Ansteckungskrankheiten und Todesfällen sowie einer Verbesserung des Gesundheitszustandes von Kindern beizutragen – war plausibel. Das Vorhaben war sinnvoll mit dem der Weltbank und der ADB abgestimmt, welches sich auf die drei Regionen konzentrierte, die nicht vom FZ-Vorhaben profitierten. Zudem war es Bestandteil des nationalen, von der WHO und UNICEF unterstützten EPI. Die Förderung öffentlicher Gesundheitsprogramme, darunter die Bekämpfung von impfpräventiven Krankheiten, ist eine von fünf zentralen Elementen der 1999 verabschiedeten Gesundheitsreformagenda, so dass das Vorhaben zu PP aus Sicht des Partnerlandes sehr relevant war. Auch das aktuell gültige Strategieprogramm zur Umsetzung der Reformagenda, *FOURmula ONE for Health*, sieht eine Eliminierung impfpräventiver Krankheiten vor. Zudem stand das Vorhaben im Einklang mit den MDGs, insbesondere MDG 4 (Verbesserung der Kindergesundheit, Reduzierung der Kindersterblichkeit) und MDG 6 (Reduzierung der Inzidenz von HIV/AIDS, Malaria und TB). Zu PP war der Gesundheitsbereich einer der Schwerpunktsektoren der deutschen Zusammenarbeit mit den Philippinen. Zukünftig wird die deutsche Kooperation mit den Philippinen auf Friedensförderung und Konflikttransformation fokussiert. Die Relevanz des Vorhabens bewerten wir mit gut (Teilnote 2).

Effektivität: Das Programmziel einer verbesserten Impfabdeckung im Land konnte überwiegend erreicht werden. Die Durchimpfungsrate verbesserte sich zwischen 1998 und 2008 von 72,8% auf 79,5%. Der ursprüngliche Zielwert von 95% wurde verfehlt, ist aber aus heutiger Sicht aufgrund der Schwierigkeit und hohen finanziellen Kosten, abgelegene lebende Bevölkerungsgruppen zu erreichen, auch nicht als realistisch einzustufen. Die Durchimpfungsraten in den Distrikten entwickelte sich wie folgt: Der landesweite Anteil der Distrikte, die einen Durchimpfungsgrad von über 80% aufweisen, hat sich von 50% in 2004 auf 72% in 2009 erhöht. Eine Bewertung der Entwicklung dieses Indikators seit Programmbeginn ist aufgrund nicht vorhandener Daten unmöglich. Eine positive Entwicklung in den jüngsten Jahren ist dennoch ersichtlich. Angesichts der positiven Entwicklung der Indikatoren stufen wir die Effektivität des Vorhabens als noch gut ein (Teilnote 2).

Effizienz: Die Beschaffung der Ausrüstungsgüter erfolgte deutlich kostengünstiger als erwartet, so dass Restmittel i.H.v. rd. 638.000 EUR anfielen, die für zusätzliche Investitionen genutzt wurden. Die Laufzeit des Ursprungsprogramms betrug nur 24 statt der geplanten 30 Monate, allerdings verzögerte sich der Programmabschluss aufgrund langwieriger Entscheidungsprozesse bei der Restmittelverwendung um knapp weitere vier Jahre. Dies führte letztlich auch zu einer Erhöhung der Consultantkosten von geplanten 115.000 EUR auf 222.000 EUR. Eine genaue Bewertung der im Rahmen der Evaluierung vorgeschlagenen Ergebnisindikatoren hinsichtlich der Güte des Kühlkettenmanagements ist aufgrund unzureichender offizieller Daten nicht möglich. Die im Vorfeld der Evaluierung eingesetzte lokale Gutachterin kam allerdings zu dem Ergebnis, dass die Kühlkette in den besuchten Gebieten weiterhin funktionstüchtig ist und dass Impfstoffverlusten i.d.R. nicht in Zusammenhang mit Problemen in der Kühlkette, sondern dem Gebrauch von zerbrechlichen bzw. Multi-Dosis-Ampullen stehen, welche oftmals mit hohen Verlusten einhergehen. Ferner ist es plausibel anzunehmen, dass ohne ein gut funktionierendes Kühlkettensystem die Verbesserung der Impfabdeckung im Land auch nicht möglich gewesen wäre. Impfprogramme gelten international, wie in Studien belegt, als kostenwirksame und kosteneffiziente Gesundheitsmaßnahmen. Aktuell geht das philippinische Gesundheitsministerium von Kosten i.H.v. 8 USD aus, um ein Kind auf den Philippinen mit allen Impfungen zu versehen, was sowohl im intra- als interregionalen Vergleich sehr günstig ist. Die Effizienz des Vorhabens bewerten wir insgesamt mit gut (Teilnote 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das Oberziel, durch Verringerung von Ansteckungskrankheiten und Todesfällen einen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit insbesondere von Säuglingen und Kleinkindern zu leisten, konnte überwiegend erreicht werden. Die Neuerkrankungsrate (bezogen auf Diphtherie Polio, Tetanus, Masern und Keuchhusten) verringerte sich in dem für den Indikator vorgesehenen Zeitraum 1999 – 2004 um etwa 85%, was knapp unter dem Zielwert von 90% liegt. Da die Zahl der Masernerkrankungen jüngst wieder angestiegen ist, hat sich die Neuerkrankungsrate im gesamten Evaluierungszeitraum (bis 2009) um etwa 70% reduziert. Die Säuglings- bzw. die Kindersterblichkeitsrate fielen zwischen 1998 und 2010 von 36 bzw. 55 Fällen pro 1.000 Lebendgeburten auf 26 bzw. 32 Fälle pro 1.000 Lebendgeburten. Trotz eines Mangels an empirischen Studien, die den Zusammenhang zwischen dem EPI und dessen übergeordneten Wirkungen speziell auf den Philippinen untersuchen, ist davon auszugehen, dass das Vorhaben einen Beitrag zur Reduzierung der Säuglings- und Kindersterblichkeit geleistet hat, wenngleich zu beachten ist, dass übergeordnete Wirkungen i.d.R. multifaktoriell beeinflusst sind. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens werden mit gut bewertet (Teilnote: 2).

Nachhaltigkeit: Nachhaltigkeit: Gesundheitsökonomien gehen generell davon aus, dass die Kosten pro durchimpftem Kind bzw. pro impfbedingtem, vermiedenen Todesfall steigen, je höher die anvisierten Impfabdeckungsraten sind, da es i.d.R. eines deutlichen finanziellen und organisatorischen Mehraufwands bedarf, um bisher nicht-geimpfte Kinder zu erreichen. Mit der Einführung neuer Impfungen ist ebenfalls mit einer Steigerung von Kosten zu

rechnen (höhere Impfstoffkosten, höherer Bedarf an Kühlgeräten, Steigerung von Transportkosten, Schulung von Personal etc). Laut EPI-Managern plant das philippinische Gesundheitsministerium, in 2012 neue Impfungen (u.a. gegen Pneumokokken und Rotaviren) einzuführen, was die Kapazitäten des vorhandenen Kühlkettensystems voraussichtlich überfordern wird. Nicht geklärt werden konnte, welche Lösungen für dieses Problem angedacht sind. Da die Standardimpfungen zu 100% aus philippinischen Haushaltsmitteln finanziert werden, ist eine Abhängigkeit von externer Finanzierung diesbezüglich zumindest nicht gegeben. Die lokale Gutachterin fand vor allem bei den Gesundheitseinrichtungen auf Ebene der Gebietskörperschaften kleinere Bedienungs- und Pflegemängel vor. Folgewartungsverträge wurden in den besuchten Local Government Units bisher nicht geschlossen; ein verbindliches Wartungskonzept seitens des Gesundheitsministeriums liegt bisher nicht vor. Wenngleich in den belieferten Gesundheitseinrichtungen Budgets für kleinere Wartungsarbeiten vorhanden sind, ist zu vermuten, dass der Nicht-Abschluss von Anschlussverträgen für Wartung mit den Lieferanten sowie das Fehlen klarer Wartungsrichtlinien zukünftig für den Betrieb der Geräte zunehmend von Nachteil sein wird. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens bewerten wir entsprechend mit befriedigend (Teilnote 3).

Projektübergreifende **Schlussfolgerungen** haben sich nicht ergeben.

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 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