

Vietnam: Sektorbezogenes Programm Gesundheit und Familienplanung I

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Familienplanung / 13030	
BMZ-Projektnummer	1994 65 089	
Projektträger	NCPFP – National Committee for Population and Family Planning (bei SP: VCPFC – Vietnam Commission for Population, Family and Children)	
Consultant	GITEC Consult	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Programmprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1994	1. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	36 Monate	40 Monate
Investitionskosten	5,32 Mio EUR	5,32 Mio EUR
Eigenbeitrag	1,38 Mio EUR	1,38 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,94 Mio EUR	3,94 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Ministry of Health, GTZ, UNFPA	Ministry of Health, GTZ, UNFPA
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	1	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Das Programm wurde als FZ/TZ-Kooperationsvorhaben durchgeführt. Die FZ-Komponente umfasste die Bereitstellung von oralen Kontrazeptiva zur landesweiten Verteilung sowie die Lieferung medizinischer Instrumente und Basisedikamente zur Familienplanung für Gesundheitseinrichtungen in fünf Provinzen, welche im Rahmen der TZ gefördert wurden. Zusätzlich wurden weitere elf durch Flutschäden besonders betroffene Provinzen mit Basisedikamenten beliefert. Im Rahmen des TZ-Beitrags wurde zunächst das Personal des National Committee for Population and Family Planning (NCPFP) in 23 TZ-Distrikten der fünf Provinzen in Maßnahmen der reproduktiven Gesundheit geschult. Seit Januar 1997 wurde auch das Personal des Gesundheitsministeriums in den Gesundheitsdiensten und -verwaltungen auf Provinz- und Distrikt-ebene in allen 56 Distrikten der o. a. fünf Provinzen ausgebildet.

Programmziel ist die Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der Leistungen für Mutter-Kind-Gesundheit und Familienplanung (MCH/FP) durch die Beschaffung von für die vietnamesische Bevölkerung besser geeigneten oralen Kontrazeptiva (geringere Hormondosis) und einer angemessenen Ausstattung an medizinischen Instrumenten und Medikamenten für die öffentlichen Gesundheits- und Familienplanungseinrichtungen. Oberziel des Vorhabens ist die Verbesserung der Mutter-Kind-Gesundheit und die Reduzierung des Bevölkerungswachstums.

Die Programmzielerreichung soll anhand folgender Indikatoren gemessen werden:

- Die beschafften Kontrazeptiva werden während der Programmlaufzeit zu mind. 80% nachgefragt.
- Zwei Jahre nach Abnahme der Lieferungen sind bei überprüften 10% der geförderten MCH/FP-Einrichtungen keine wesentlichen Mängel zu verzeichnen. Die gelieferten medizinischen Instrumente (Kits) sowie die Generatoren sind funktionsfähig und werden genutzt.

Für das Oberziel wurden keine Indikatoren vorgegeben.

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

Das Vorhaben unterstützte Maßnahmen im Rahmen des vietnamesischen Familienplanungsprogramms. Schwerpunkt war die Lieferung von oralen Kontrazeptiva zur landesweiten Verteilung sowie von Ausrüstungsgütern für Mutter- und Kind-Gesundheitsdienste in von der TZ unterstützten Distrikten in fünf Provinzen. Außerdem wurden Basismedikamente an elf flutgeschädigte Provinzen geliefert. Die Einführung von niedrig dosierten oralen Kontrazeptiva sollte das Angebot des staatlichen Programmes diversifizieren und ihre Nutzung bei bisher nicht erreichten Zielgruppen (z.B. Jugendliche, junge Menschen) erhöhen. Daneben waren Ausrüstungsgüter vorgesehen für Einrichtungen, die ihre Dienstleistungen mithilfe von Fortbildungsmaßnahmen der TZ verbesserten.

Das Vorhaben begann mit erheblicher Verzögerung aufgrund der verspäteten Unterzeichnung des Finanzierungsvertrags. Die ursprünglich dreijährige Laufzeit verlängerte sich durch verzögerte Lieferungen erheblich. Wesentliche Änderungen an der Programmkonzeption gab es nicht. Das Vorhaben stellte sich flexibel auf veränderte Bedingungen ein. So wurden die Ausrüstungsgüter auf späteren Wunsch des Trägers nach Konzentration nicht in insgesamt 12 Provinzen geliefert, sondern ausschließlich in die fünf von der deutschen TZ unterstützten Provinzen. Der Aufwand für Einweisung des Personals zur Installation und Nutzung war höher als erwartet und wurde von allen beteiligten Programmpartnern entsprechend angepasst. Die Lieferung von Basismedikamenten in flutgeschädigte Provinzen war ursprünglich nicht vorgesehen.

Veränderungen ergaben sich auch bezüglich der oralen Kontrazeptiva. Aufgrund von Einsparungen bei der Beschaffung konnten statt 7 Millionen schließlich 9,7 Millionen Pillenzyklen bereit gestellt werden. Nachdem unzureichende Lagerhaltungsbedingungen Schimmel an der Außenverpackung verursacht hatten, wurde diese zusätzlich geschützt. Ein Verschulden von Hersteller oder Lieferanten konnte ausgeschlossen werden. Außerdem war die anfangs schleppende Nachfrage nach oralen Kontrazeptiva Anlass zu zusätzlichen Maßnahmen. Für den Projektträger wurde aus Mitteln des Vorhabens eine eigene Pille-Marke (IDEAL) entwickelt und entsprechendes Informationsmaterial konzipiert. Für die nachfolgende Phase des Programms wurden festgestellte Mängel bei Logistik und Informationsarbeit in die Konzeption einbezogen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der erste Indikator zur Programmzielmessung bezieht sich auf die verteilte Menge an beschafften Kontrazeptiva, beschreibt aber nicht die Wirkungen auf Zielebene. Er entspricht damit nicht mehr dem state-of-the-art, daher soll als Maß für die Erreichung des ersten Indikators die kontrazeptive Prävalenzrate (Contraceptive Prevalence Rate, CPR) für sogenannte moderne FP-Methoden herangezogen werden. Hiermit wird bereits die tatsächliche Anwendung der Kontrazeptiva festgestellt. Insgesamt ist diese CPR von 43,8% der Frauen im reproduktiven Alter (1994 - Zeitpunkt der PP) über 55,8% (1997) auf 57% (2002) gestiegen. In den von der TZ geförderten Distrikten waren die Steigerungsraten noch höher: Programm eigene Untersuchungen belegen, dass die CPR-Werte der Basisdatenerhebung 1995 von 56,5% für moderne

Kontrazeptiva Ende 1999 bei über 76% lagen. Das Programmziel wird anlässlich der Schlussprüfung als klar erreicht angesehen.

Aufgrund langjähriger Präferenzen geht das Festhalten an nicht-hormonellen Methoden (wie der Spirale) in Vietnam nur sehr langsam zurück, so dass ihr Anteil an den modernen Verhütungsmethoden fast unverändert hoch ist. Für die vom Programm beschafften oralen Kontrazeptiva ist jedoch ein positiver Trend festzustellen, da ihr Anteil an der nationalen kontrazeptiven Prävalenzrate sich von ca. 4,8% (1994) über 11,1% (2002) auf 13,5% (2003) entwickelt hat. In den TZ-geförderten Distrikten lagen die Werte höher, einige erreichten schon 1999 eine CPR von 15% für orale Kontrazeptiva. Verfügbare Angaben sind allerdings auf verheiratete Frauen begrenzt. Es kann angenommen werden, dass die nicht verschreibungspflichtigen Pillen gerade auch von unverheirateten Frauen angewendet werden, so dass die tatsächlichen Anwenderraten noch höher sein könnten.

Zum zweiten Indikator ist festzustellen, dass eine externe Überprüfung von ca. 30% der geförderten Gesundheitseinrichtungen im Dezember 1999 (knapp zwei Jahre nach der Auslieferung) feststellte, dass es keine wesentlichen Ausstattungsmängel gäbe und die Geräte genutzt würden. Allerdings entsprachen einige Instrumente von vorneherein nicht den vietnamesischen Größenanforderungen, was aber z. T. durch improvisierte Lösungen behoben werden konnte. Im Rahmen der Schlussprüfung konnte punktuell und durch begrenzte Befragungen bei Programmverantwortlichen sowie Gutachtern anderer Institutionen festgestellt werden, dass die Geräte noch immer in funktionsfähigem Zustand und in Gebrauch sind. Ein Ersatz ist in angemessener Zeit durch die vietnamesische Seite vorzunehmen. Für die meisten Einrichtungen waren (und bleiben vorerst) die von der FZ gelieferten Ausstattungen die einzigen.

Die mit dem Programm erreichten Zielgruppen sind Frauen und ihre männlichen Partner im reproduktiven Alter, die eine Entscheidung für geplante Geburtenregelung getroffen haben. Die in Vietnam verfügbaren Daten untersuchen ausschließlich Frauen, die verheiratet sind oder waren. Informationen über allein stehende sexuell aktive Menschen sind nicht verfügbar. Bisherige Erfahrungen haben allerdings gezeigt, dass insbesondere die jüngere Generation, die bisher kaum Zugang zu modernen FP-Methoden hat, die neuen Kontrazeptiva in starkem Maße nutzt.

Das Vorhaben wird in die folgenden entwicklungspolitisch relevanten Kriterien eingeordnet:

- Umwelt- und Ressourcenschutz: Auch wenn sinkende Fertilitätsraten durchaus zur Schonung von Umwelt und Ressourcen beitragen, gehört Umwelt- und Ressourcenschutz nicht zu den Zielen des Vorhabens.
- Gender: Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein wichtiges Nebenziel des Vorhabens, das durch die Förderung der Wahlfreiheit im Bereich der reproduktiven Gesundheit verfolgt wird. Nachdem die Entscheidung über FP-Maßnahmen in Vietnam im Wesentlichen bei den Frauen liegt, gibt es derzeit keinen Handlungsbedarf.
- Armutsorientierung: Das Vorhaben ist Teil des vietnamesischen Programms zur Armutsbekämpfung und verbessert indirekt die Lebensbedingungen der Armen. Es ist nicht nachweisbar, dass das Vorhaben Arme zu einem überwiegenden Teil und direkt erreicht.
- Partizipative Entwicklung und gute Regierungsführung: Das Vorhaben ist nicht auf partizipative Entwicklung oder gute Regierungsführung ausgerichtet.

Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung (2004) kann das Oberziel des Programms als erreicht gelten. Die jährliche Bevölkerungszuwachsrates wird derzeit auf 1,3% geschätzt (gegenüber 2,1% zum Zeitpunkt der Programmprüfung). Die Mutter-Kind-Gesundheit hat sich seit PP verbessert, obwohl sie weiterer Aufmerksamkeit bedarf. Die Fertilitätsrate hat 2003 eine durchschnittliche

Kinderzahl von 2,1 Kindern je Frau erreicht. Drei Faktoren haben diesen im internationalen Vergleich besonders raschen Rückgang der Fertilität in Vietnam in den 90er Jahren vorangetrieben:

1. Die gewünschte Kinderzahl ist in den 1990er Jahren gesunken und die Nachfrage nach Kontrazeptiva gestiegen.
2. Die vermehrte Nachfrage nach Empfängnisverhütung konnte durch ein quantitativ und qualitativ gewachsenes Angebot an Familienplanungsleistungen zu einem sehr großen Teil befriedigt werden. Das FZ-Programm hat in seinem Gesamtverlauf, also auch durch die Maßnahmen der ersten Phase, wesentlich zu diesem Erfolg beigetragen.
3. Obwohl Schwangerschaftsabbrüche in Vietnam nicht als Methode der Familienplanung betrachtet werden, haben sie Mitte der 1990er Jahre zur Verringerung der Fertilität noch wesentlich beigetragen, mehr als eine von drei Schwangerschaften wurden so beendet. Seitdem ist jedoch parallel zum verbesserten Angebot an moderner Kontrazeption die Verbreitung von Schwangerschaftsabbrüchen zurückgegangen. Auch dies ist als eine Wirkung des Programms anzusehen.

Die Effektivität des Vorhabens unter entwicklungspolitischen Wirksamkeitsaspekten ist als gut/sehr gut zu bewerten (Stufe 1). Die Bereitstellung von oralen Kontrazeptiva und Maßnahmen zu ihrer Bekanntmachung haben dazu beigetragen, das vorwiegend auf Spiralen ausgerichtete Familienplanungsprogramm Vietnams zu erweitern und den Anteil der oralen Kontrazeptiva an der kontrazeptiven Prävalenzrate zu erhöhen. Die wachsende Nutzung der Produkte weist auf ihre nachhaltige Akzeptanz hin. Die Bereitstellung von medizinischen Ausrüstungsgütern für Dienstleistungen zur reproduktiven Gesundheit war für die geförderten Einrichtungen wichtig.

Unter Effizienzkriterien ist das Vorhaben in seiner ersten Phase einerseits als sehr gut zu bewerten, da es erhebliche Einsparungen bei der Beschaffung von Kontrazeptiva (9,7 Millionen statt 7 Millionen Pillenzyklen) erzielen konnte. Dadurch konnten Mittel für wesentliche zusätzliche Maßnahmen wie die Entwicklung einer Pillen-Marke und Informationsarbeit bereitgestellt werden. Andererseits waren Programmbeginn und Lieferungen erheblich verzögert, so dass auch die Wirkungen entsprechend verzögert einsetzten. Eine Aussage über die Effizienz des Gesamtvorhabens kann nicht gemacht werden, da dazu nicht die notwendigen Detail-Daten über den vietnamesischen Beitrag vorliegen. Eine Ersatzbeschaffung verbrauchter Ausrüstungsgüter scheint nicht gesichert zu sein. Die Effizienz des Vorhabens wird dennoch als insgesamt noch ausreichend (Stufe 3) bewertet.

Das Vorhaben kann in seiner 1. Phase wie in den nachfolgenden Phasen als entwicklungspolitisch signifikant und relevant bewertet werden (Stufe 2). Die Ziele des Vorhabens stimmen sowohl mit den politischen Prioritäten des Partnerlandes als auch mit der Bereitschaft der Bevölkerung zur Anwendung moderner Familienplanungsmethoden überein. Die Maßnahmen haben wesentlich zur Erreichung von Erfolgen hinsichtlich der festgelegten Oberziele (Senkung der Fertilitätsrate, Abnahme des Bevölkerungswachstums, Verminderung von Schwangerschaftsunterbrechungen) beigetragen. Allerdings ist der direkte Beitrag der FZ-Maßnahmen nicht im Einzelnen nachweisbar. Unter der Voraussetzung, dass die angebotenen Familienplanungsprogramme fortgeführt werden, können die Erfolge als nachhaltig betrachtet werden.

Insgesamt wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Sektorbezogenen Programms Gesundheit und Familienplanung I als zufrieden stellend beurteilt (Stufe 2).

Das Programm hat trotz Verzögerungen erfolgreich zur Verbesserung der Wahlmöglichkeiten bei Familienplanungsmethoden in Vietnam beigetragen und die medizinische Versorgung von Frauen in ausgewählten Einrichtungen verbessert. Das FZ-Programm ist ein wichtiger Teil einer von der vietnamesischen Bevölkerung und Regierung sowie der internationalen Gemeinschaft

getragenen erfreulich raschen Entwicklung im Bereich der reproduktiven Gesundheit. Dabei ist allerdings nicht zu vergessen, dass diese Entwicklung noch nicht als irreversibel betrachtet werden kann. Um die Zielerreichung nachhaltig zu sichern, gilt es, das Angebot an Familienplanungsmethoden finanziell aus eigenen Mitteln abzusichern und die Akzeptanz auch in der ländlichen und jungen unverheirateten Bevölkerung zu verankern.

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 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.