

# Ex-post-Evaluierung – Albanien

>>>

**Sektor:** 14010 Wassersektorpolitik und -verwaltung  
**Vorhaben:** Masterplan im Wassersektor (BMZ-Nr. 2010 66 240)\*  
**Träger des Vorhabens:** General Directorate of Water Supply and Sewerage (DPUK) im Ministerium für Transport und Infrastruktur



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2017

	(Plan)	(Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	2,1	2,1
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,1	0,1
Finanzierung Mio. EUR	2,0	2,0
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	2,0	2,0

\*) Vorhaben in der Stichprobe 2016

**Kurzbeschreibung:** In diesem Vorhaben wurde die Erarbeitung eines nationalen Wassermasterplans zur kurz-, mittel- und langfristigen Planung finanziert. Dieser Masterplan beinhaltet einen Bericht mit einem Investitionsplan, der aus einer landesweiten Bedarfsanalyse für den Wassersektor abgeleitet ist und nationale Entwicklungsstrategien berücksichtigt. Außerdem enthält der Bericht auch eine Wassersektoranalyse. Basis für den Bericht ist ein ebenfalls aus FZ-Mitteln finanziertes Geoinformationssystem (GIS-System).

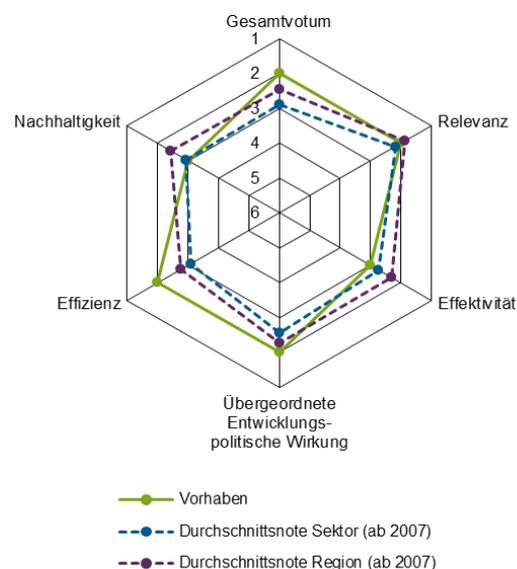
**Zielsystem:** Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel waren verbesserte Dienstleistungen im Wassersektor. Ziele der FZ-Maßnahme (Outcome) war eine effiziente und transparente Mittelallokation im Wassersektor. Im Masterplan sollten sämtliche zukünftigen Investitionen des Landes im Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbereich erfasst und gemäß abgestimmten Kriterien priorisiert werden.

**Zielgruppe:** Zielgruppe war die gesamte Bevölkerung Albanien.

## Gesamtvotum: Note 2

**Begründung:** Mit der Erarbeitung des Masterplans steht der erste landesweite Masterplan Südeuropas zur Verfügung. Die momentan größten Geber im städtischen Wassersektor berücksichtigen in ihren Planungen den Masterplan. Allerdings fehlte in der Projektkonzeption eine geeignete Zugriffs- und Publikationsstrategie, so dass die Nutzbarkeit insbesondere durch die Versorgungsbetriebe eingeschränkt ist. Insbesondere wird die Effektivität durch Rechenfehler eingeschränkt, was sich aber angabegemäß nur auf die mittel- bis langfristige Prioritätenliste auswirkt und beim nächsten Update behoben werden soll. Das Gesamtvorhaben wird insgesamt mit gerade noch gut bewertet.

**Bemerkenswert:** Priorisierung sämtlicher Investitionen der Regierung im Wassersektor anhand objektiver Kriterien und in Abstimmung mit den Gebern.



# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 2

### Relevanz

Das bei Projektprüfung (PP) vorliegende Kernproblem war das Fehlen eines aktuellen und transparenten Wassermasterplans als Grundlage für Investitionsentscheidungen der albanischen Regierung, der von den internationalen Gebern mitgetragen wird. Dieses Problem wurde richtig erkannt und ist auch aus Ex-post-Sicht relevant.

Die Wirkungskette war bei PP nicht klar dargelegt und wird daher bei EPE neu definiert: durch die Erstellung eines Masterplans wird die Priorisierung im Wassersektor verbessert, wodurch es ermöglicht wird, bessere/ prioritärere Investitionen im Wassersektor zu tätigen und damit auch die Leistungen im Wassersektor insgesamt zu verbessern.

Das Projektkonzept sah vier Projektphasen vor: (1) Ist-Analyse/Bestandsaufnahme, (2) Definition von Designkriterien, (3) Priorisierungskonzept und -system und (4) Konsolidierungsphase mit Erstellung von kurz-, mittel- und langfristigen Investitionsplänen. Aus Ex-post-Sicht wäre zusätzlich eine geeignete Zugriffs- und Publikationsstrategie wichtig gewesen, um die Weitergabe der Daten an alle relevanten Stakeholder sicherzustellen (vgl. Abschnitt Effektivität).

Das Vorhaben entspricht den Prioritäten der albanischen Regierung. Es entspricht auch dem Sektorkonzept Wasser des BMZ. Die bereits in der Projektkonzeption angelegte intensive Abstimmung mit den anderen Gebern bereits in einer sehr frühen Durchführungsphase (Abstimmung des Lastenheftes für den Consultant, der Priorisierungskriterien etc.) war angemessen.

Die Relevanz wird insgesamt mit gut bewertet.

### Relevanz Teilnote: 2

### Effektivität

Ziel der FZ-Maßnahme (Outcome) war eine effiziente und transparente Mittelallokation im Wassersektor. Im Masterplan sollten sämtliche zukünftigen Investitionen des Landes im Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsbereich erfasst und gemäß abgestimmten Kriterien priorisiert werden. Bei Projektprüfung (PP) wurden keine Indikatoren definiert. Bei Ex-post-Evaluierung werden die folgenden Modulzielindikatoren hinzugefügt:

- Nutzung des Plans für Investitionsentscheidungen (übergreifend auf nationaler Ebene und Geberebene)
- Nutzung des Plans durch die Gemeinden

Mit dem Wassermasterplan liegt seit Anfang 2013 der erste landesweite Masterplan Albaniens vor. Auch in den benachbarten Balkanländern findet sich kein vergleichbares Dokument im Wassersektor. Neben der üblichen Priorisierung der Maßnahmen erfolgte zudem eine landesweite Bestandsaufnahme der Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen, diese wurde in ein umfassendes Geoinformationssystem eingespeist und außerdem noch eine detaillierte Sektoranalyse erstellt.

Damit der Masterplan als Grundlage für alle beteiligten Ministerien, Kommunalverwaltungen und Versorger in Albanien gilt, wurde zeitversetzt ein Legalisierungsprozess gestartet, um dem Dokument einen noch offizielleren Charakter zu geben, was über das gesetzte Ziel hinausgeht. Dieser Prozess läuft allerdings bereits seit vier Jahren. Angesichts des bestehenden Aktualisierungsbedarfs macht die Verabschiedung aus Sicht der Evaluierungsmission keinen Sinn mehr. Praktisch fließen die Erkenntnisse des Masterplans in die Arbeit des Ministeriums für Transport und Infrastruktur ein. Manche Kommunen zweifeln aber den offiziellen Charakter des Dokuments an.

Das Ministerium für Transport und Infrastruktur sowie das Generaldirektorat für Wasser- und Abwasserentsorgung bestätigten in Gesprächen, dass sie ihre Investitionsentscheidungen auf Grundlage des Mas-

terplans treffen. Er ist die einzige umfassende Planungsgrundlage im Land. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit und Weltbank bestätigten, dass sie für weitere Investitionsentscheidungen in Albanien den Masterplan als Grundlagendokument nutzen werden bzw. bereits genutzt haben.

Im Masterplan sind Projektbündelungen bis 5,0 Mio. EUR vorgesehen. Dies ist zwar für die offenen Programme der FZ ausreichend, andere Geber bzw. die sogenannte Single Sector Project Pipeline (SSPP) des Western Balkan Investment Frameworks wünschen allerdings größere Finanzierungsvolumina. Dies hat im Falle der SSPP dazu geführt, dass in Tirana alle Maßnahmen zu einem Projekt gebündelt wurden, ungeachtet der Fristigkeit der Maßnahmen (kurz-, mittel- oder langfristig) und ungeachtet der Prioritätsstufe (hoch, mittel oder niedrig). Hier wurden wir allerdings informiert, dass die Projektpipeline der SSPP für 2015 unter großem Zeitdruck erstellt wurde. Im Jahr 2016 wurden weitgehend Vorhaben aus der obersten Priorität des Wassermasterplans als Basis herangezogen.

Über den albanischen Verband der Wasserversorger und Abwasserentsorger wurde nicht der vollständige Plan, sondern ein Zusammenfassungsbericht, der nur eine stark zusammengefasste Priorisierungsliste enthielt, an die Kommunen verteilt. Die Vollversion soll erst nach dem - derzeit nicht mehr wahrscheinlichen - Ministerratsentschluss verteilt werden. Bisher ist es aus technischen Gründen nicht möglich, den Versorgern zumindest lesenden Zugriff auf die GIS-Daten zu geben. Dies schränkt wiederum die breite Nutzbarkeit des Plans ein. Das Ministerium plant derzeit, eine Dokumentenaustauschplattform aufzubauen, die auch z. B. den Masterplan enthalten soll.

Insgesamt wird der Masterplan zwar als geeignetes Dokument bewertet, das zu einer sinnvollen Investitionsentscheidung beitragen kann, jedoch wird es auch als eher technisches Dokument betrachtet, das nicht einfach zu lesen und interpretieren ist.

Der Wassermasterplan empfiehlt, die jährlichen Investitionen von 86 Mio. EUR im Jahr 2010 auf jährlich 180 Mio. EUR zu steigern. Die Investitionen im Sektor konnten bisher allerdings nicht gesteigert werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Internationale Währungsfonds Albanien klare Sparvorgaben gemacht hat. Die internationalen Geber haben ihr Engagement im Wassersektor ebenfalls nicht ausgeweitet. Wir halten es aber auch für unrealistisch, dass die reine Erarbeitung eines Masterplans das Volumen an Investitionsmitteln deutlich steigert, und haben diesen Punkt daher nicht in die Bewertung einfließen lassen.

Um die Systematik und den Ablauf der Priorisierung zu verstehen, wurden stichprobenartig Rechnungen in den Priorisierungstabellen nachvollzogen. Anhand dieser Tabellen erfolgt die Bewertung und Festlegung der Rangfolge der Projekte. Bei dieser Überprüfung wurden rechnerische Fehler offenbar. Konkret handelt es sich um falsche Werte in der Priorisierungstabelle, die letztendlich zu einer falschen Rangfolge in einigen der Listen führen. In der Liste der Kurzfristprioritäten wirken sich die Fehler laut Angaben des Ministeriums nicht auf die Rangfolge aus. In der Liste der mittel- bis langfristigen Investitionen soll im Rahmen eines vorgesehenen Updates die entsprechende Anpassung vorgenommen werden.

Wird die allgemeine Akzeptanz und Nutzung des Plans verfolgt, so muss dafür Sorge getragen werden, dass die zugrunde liegenden Dokumente nicht angreifbar sind und alle Akteure auf den gleichen Informationsstand gebracht werden.

Mitte 2015 wurde in Albanien eine Territorialreform durchgeführt, die die kleinen Kommunaleinheiten (vormals 367) in die Zuständigkeit von größeren Kommunen (jetzt 61) überführte. Diese Reform hat auch Auswirkungen auf den Wassersektor, da sich die kleinen kommunalen Wasser- und Abwassersysteme nun im Zuständigkeitsbereich der Wasser- und Abwasserbetriebe der Gemeinden bzw. Kommunalverbände befinden. Die Versorgungsbetriebe der Kommunen haben nun die Aufgabe, die Anlagen in ihren Besitz zu überführen, ein adäquates Tarifsystem einzuführen und Investitionsplanungen für die ländlichen Strukturen durchzuführen. Der Masterplan konnte diese so genannten „white areas“ nicht komplett erfassen, da die Rückmeldungen der Kommunen sehr gering waren. Daher wurden Annahmen getroffen und einige Projekte/Kommunaleinheiten exemplarisch betrachtet.

Diese "white areas" sollten vor dem Hintergrund der Territorialreform dringend geschlossen werden, da nun leistungsfähigere Betriebe für deren Versorgung zuständig sind, die auch mit Hilfe der Gebergemeinschaft investieren wollen. Die österreichische Zusammenarbeit und die Weltbank finanzieren aktuell die Aufnahme der Wasserinfrastruktur im ländlichen Raum. Die Einspeisung dieser Daten und die anschließende Aktualisierung der Priorisierung sind allerdings derzeit aus lokalen Mitteln (Budget des Ministeriums für Transport und Infrastruktur) nicht möglich und benötigen daher externe Finanzierung.

Die Effektivität wird aus den oben genannten Gründen insgesamt mit zufriedenstellend bewertet.

### **Effektivität Teilnote: 3**

#### **Effizienz**

Die Projektlaufzeit wurde zum Zeitpunkt der PP auf 14 Monate geschätzt. Sie erhöhte sich jedoch wegen verzögerter Vertragsunterzeichnung sowie des hohen Planungsaufwands auf insgesamt 29 Monate. In Anbetracht der sehr umfangreichen Datenerhebung und des notwendigen Aufwands für Konsolidierung und Abstimmungen mit den Stakeholdern halten wir diese Verzögerungen für akzeptabel.

Die Gesamtkosten des Projekts betragen 2,1 Mio. EUR und umfassten fast ausschließlich Consultingleistungen. Die spezifischen Kosten können auf weniger als 1,0 EUR pro Einwohner beziffert werden. Mangels anderer Masterplan-Vorhaben in der FZ fehlt hier allerdings eine Vergleichsgrundlage.

Die Effizienz wird insgesamt mit gut bewertet.

### **Effizienz Teilnote: 2**

#### **Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen**

Als übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel wurde zum Zeitpunkt der EPE die Verbesserung der Dienstleistungen im Wassersektor festgelegt. Dies ist ein sehr langfristiges Ziel, da der Zeitraum, bis die im Masterplan priorisierten Vorhaben tatsächlich Eingang in die Zusagen der Geber finden und dann auch umgesetzt werden sehr lang ist. Diese Wirkung wird daher erst in einigen Jahren beurteilt werden können. Aktuell zeigt der jährliche Monitoringbericht der nationalen Regulierungsbehörde für den Wasser- und Abwasserbereich wenig Verbesserungen in der Sektorperformance. Hier bleiben die Entwicklungen der kommenden Jahre abzuwarten. Angesichts einer wichtigen Pipeline der FZ im Wassersektor, die ebenfalls an die Performance der Wasser- und Abwasserbetriebe gekoppelt ist, ist aber eine Verbesserung zu erwarten.

Albanien verfügt mit dem Masterplan über ein Instrument, das unabhängig von politischen Einflüssen die Notwendigkeit von möglichen Projekten bewertet. Die Priorisierungskriterien wurden in den Vorabgesprächen mit den Stakeholdern diskutiert.

Dem Wassermasterplan kann Strukturwirksamkeit bescheinigt werden, da andere albanische Ministerien ebenfalls begonnen haben, nationale Masterpläne für ihre Sektoren zu erstellen und sogar Partner in den Nachbarländern (Kosovo) über die Erarbeitung eines solchen Masterplans nachdenken.

Wir bewerten die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen insgesamt mit gut.

### **Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2**

#### **Nachhaltigkeit**

Der Masterplan wird derzeit von wenigen Personen im Ministerium für Transport und Infrastruktur betreut. Sollten diese Personen den Arbeitsplatz wechseln, so besteht ein hohes Risiko für Wissensverlust. Die betreuende Einheit sollte dringend personell verstärkt werden. Ohne die oben genannte breite Unterstützung des Masterplans durch die albanischen Kommunen und ohne die anstehende Aktualisierung beurteilen wir die Nachhaltigkeit des Plans mit zufriedenstellend.

### **Nachhaltigkeit Teilnote: 3**

### 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:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.