

Ex-post-Evaluierung – Bolivien

>>>

Sektor: Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft (CRS Kennung 15150)
Vorhaben: Programm zur Unterstützung der Nationalen Kompensationspolitik – BMZ-Nr. 2002 65 918*
Programmträger: Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social/ FPS



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Projekt (Plan)	Projekt (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	14,10	16,00
Eigenbeitrag Mio. EUR	1,90	3,90
Finanzierung Mio. EUR	12,10	12,10
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	12,10	12,10

*) Vorhaben in der Stichprobe 2013

Kurzbeschreibung: Offenes Programm in den Provinzen Chuquisaca, Potosí, Santa Cruz und Tarija zur Umsetzung der NKP als bis 2005 stark dezentral orientierter nationaler Armutsbekämpfungsstrategie. Diese zielte sowohl auf die Abfederung negativer Folgen der wirtschaftlichen Strukturanpassung (v.a. Arbeitslosigkeit) wie auch auf die Stärkung und Mitwirkung lokaler Strukturen. Gefördert wurde die lokale Selbstverwaltung sowie der Ausbau bzw. die Rehabilitation sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur, die von den insgesamt 149 Gemeinden unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung ausgewählt wurden (v.a. Kleinbewässerungsanlagen; Schulen; Gesundheitsstationen; Wasserversorgung; Wegebau); weiterhin Maßnahmen zur Stärkung des Programmträgers (FPS) und der beteiligten Gemeindeverwaltungen. Die Gesamtkosten von insgesamt EUR 16 Mio. wurden aus einem deutschen Finanzierungsbeitrag (12,1 Mio. EUR) sowie einem Eigenbeitrag (3,9 Mio EUR) finanziert.

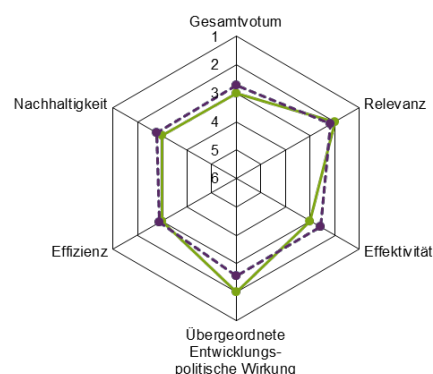
Zielsystem: Das Vorhaben sollte die lokale Selbstverwaltung im Programmgebiet fördern, die kommunale Infrastruktur ausbauen bzw. rehabilitieren sowie deren nachhaltige Nutzung sicherstellen (Programmziel, Indikatoren: Ausstattungsgrad, Nutzung und Instandhaltungskapazitäten vor Ort). Damit sollte zu verbesserten Lebensbedingungen der Bevölkerung sowie zur Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen beigetragen werden (Oberziel). Die Oberzielerreichung sollte gemessen werden (1) an der Fähigkeit von mindestens 50% der unterstützten Gemeinden, vergleichbare Infrastrukturprojekte eigenständig zu planen und umzusetzen sowie (2) an Befragungsergebnissen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse.

Zielgruppe: waren etwa 420.000 Menschen, die im weitgehend indigen geprägten Programmgebiet des bolivianischen Chaco und des Norte de Potosí leben. Die Region Norte de Potosí ist nach wie vor die ärmste Region Boliviens. Der relativ dünn besiedelte Chaco gehört ebenfalls zu den ärmeren Regionen des Landes.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: -

Bemerkenswert: Entscheidend für das – trotz einiger Defizite – noch positive Votum ist die Tatsache, dass die Nutzung der Einzelmaßnahmen hoch und die Integration benachteiligter indigener Volksgruppen in einem häufig schwierigen Umfeld gelungen ist. Zugleich haben sich die Lebensbedingungen der Zielgruppe spürbar verbessert.



—●— Vorhaben
 - - - ● - - Durchschnittsnote Sektor (ab 2007)
 - - - ● - - Durchschnittsnote Region (ab 2007)

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Zusammenfassend ist es im Rahmen des Programms gelungen, den Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur erheblich zu verbessern. Durch den hohen Grad an Zielgruppenbeteiligung hat das Vorhaben außerdem geholfen, das Entwicklungspotential der Bevölkerung in den Programmgemeinden zu entfalten. Unter Abwägung der Teilkriterien bewerten wir das Vorhaben insgesamt als noch zufrieden stellend.

Relevanz

Als Unterstützung der Bemühungen der damaligen bolivianischen Regierung im Dezentralisierungsprozess sowie im Kampf gegen die überwiegend ländliche Armut war das Vorhaben entwicklungspolitisch relevant. Nach Amtsantritt der Regierung Morales 2005 war die Funktion des Programmträgers FPS zunächst grundsätzlich in Frage gestellt; mittlerweile wird der FPS auch dort wegen seiner Rolle bei der Umsetzung von Programmen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur anerkannt, allerdings im Rahmen einer wesentlich stärker zentralisierten Ausrichtung. Die für die Konzeption maßgeblichen Engpässe in Form geringer Leistungsfähigkeit der Munizipalverwaltungen im Programmgebiet sowie unzureichend verfügbarer wirtschaftlicher und sozialer Basisinfrastruktur wurden auch rückblickend richtig diagnostiziert. Das Vorhaben war gut in andere Programme eingebunden, wie z.B. das landesweit operierende Programa de Inversiones para el Desarrollo Campesino / PIDC, das von verschiedenen Gebern unterstützt wurde.

Aufgrund seines zielgruppenorientierten Ansatzes und seiner positiven Armutsminderungswirkungen entspricht das Vorhaben auch den entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Prioritäten der Bundesregierung und des Partnerlandes sowie der Länderstrategie des BMZ. Vermittels der plausiblen Wirkungsbefunde war das Vorhaben geeignet, die intendierten Wirkungen zu erzielen. Zusammenfassend ist es im Rahmen des Programms gelungen, den Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur erheblich zu verbessern. Durch den hohen Grad an Zielgruppenbeteiligung hat das Vorhaben außerdem geholfen, das Entwicklungspotential der Bevölkerung in den Programmgemeinden zu entfalten. Unter Abwägung der Teilkriterien bewerten wir das Vorhaben insgesamt als noch zufrieden stellend.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Die insgesamt 275 Einzelprojekte verteilen sich auf Initiativen der ländlichen Entwicklung (v.a. Kleinbewässerung, z.T. auch Wegebau – 141), Bildungs- (97) und Gesundheitseinrichtungen (17), Maßnahmen im Wasser-/Abwasser-Bereich (11) sowie sonstige (u.a. Elektrifizierung – 9). Insgesamt wurden die gesetzten Ziele im Wesentlichen erreicht, besonders im Hinblick auf weitgehend angemessene Nutzung sowie überwiegend sachgerechte Instandhaltung bzw. Wartung – wobei die Akzeptanz i.d.R. hoch ist. Hinsichtlich Auslegung bzw. Ausstattungsgrad entsprach allerdings nur knapp die Hälfte der durch lokale Gutachter inspizierten Einrichtungen den Vorgaben. Aus Umweltsicht ergeben sich Abstriche beim ländlichen Wegebau (z.T. Erosionswirkungen), bei der Wasserversorgung (erhöhter Abwasseranfall) und den Gesundheitseinrichtungen (Abfallentsorgung). Zudem bestehen deutliche Schwächen und Mängel bei der Instandhaltung der vom Programm geförderten ländlichen Wege, deren Instandhaltung die Kapazitäten der lokalen Strukturen übersteigt und der Straßenbauverwaltung SEDCAM obliegt. Diese nimmt ihre diesbezüglichen Verpflichtungen allerdings nur schleppend wahr. Die übrigen Einrichtungen werden mehrheitlich ausreichend betrieben und gut bis sehr intensiv genutzt; hierbei kommen die örtlichen Verwaltungen ihren diesbezüglichen Aufgaben insgesamt ordnungsgemäß nach, was zugleich folgern lässt, dass auch die angestrebte Stärkung der kommunalen Strukturen in wichtigen Bereichen gelungen ist.

Indikator	Vorgabe PP	Stand AK/2010	Stand EPE/2014
Anteil der Gemeinden, in denen Ausstattungsgrad bzw. Auslegung und Nutzung der Einrichtungen angemessen sind (entsprechend dem Durchschnitt einer landesweiten Inventur)	70 % (keine Unterscheidung/ Auslegung/ Nutzung)	84 % (keine Unterscheidung/ Auslegung/ Nutzung)	Auslegung: rd. 45 % Nutzung: rd. 86 % ----- Wertung: Indikator Auslegung nicht erfüllt Indikator Nutzung i.w. erfüllt
Anteil der Infrastruktureinrichtungen, die von den Gemeinden regelmäßig in Stand gehalten werden.	70 %	50 %	Rd. 85 % Wertung: erfüllt

Der Träger FPS weist – nach zwischenzeitlichen Schwächen (s.o.) – inzwischen wieder eine zukunftsweisende Perspektive auf und genießt auch regierungsseitig Anerkennung.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die technische Auslegung bzw. der Ausstattungsgrad der Infrastrukturmaßnahmen lassen teilweise zu wünschen übrig (s.o. – „Effektivität“), die Bauqualität wird insgesamt jedoch i.d.R. gut beurteilt. Die Einheitskosten beurteilen wir im landesweiten Vergleich angemessen, ebenso wie die Verwaltungskosten des FPS. Die verlängerte Durchführungszeit des Vorhabens, die vor allem auf die Strategieänderungen infolge des politischen Richtungswechsels seit 2005 zurückzuführen war (s.o.), hat sich teilweise negativ ausgewirkt, da sich die Prioritäten der Zielgruppe zwischenzeitlich verändert hatten.

Die Allokationseffizienz beurteilen wir als gut, da die Interventionsgebiete auf der Grundlage einer Armutskarte ausgesucht waren. Die Einzelprojekte wurden weitgehend partizipativ ausgewählt und genügen auch sektorpolitischen Verteilungskriterien und –normen.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des Programms war, zu verbesserten Lebensbedingungen sowie zur Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen beigetragen: Dies Oberzielerreichung zeigt sich anhand positiver qualitativer Befragungsergebnisse zu den Lebensverhältnissen; auch fanden sich die Ergebnisse einer 2010 durchgeführten umfassenden Erhebung, wonach über 80% der insgesamt 149 teilnehmenden Gemeinden mittlerweile eigenständig vergleichbare Projekte angestoßen haben und durchführen bzw. durchgeführt haben, bei stichprobenhaften Befragungen anlässlich der EPE bestätigt. Ebenso ist auch die Integration benachteiligter indigener Volksgruppen in einem häufig schwierigen Umfeld gelungen. Das Vorhaben ist aufgrund seines Konzepts sowie der Trägerqualifikation gut replizierbar. Aufgrund seiner Kleinteiligkeit konnte es jedoch kaum strukturbildende Wirkungen über die am Programm teilnehmenden Gemeinden hinaus entfalten. Insgesamt wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit als gut bewertet

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Die Einzelprojekte sind mit wenigen Ausnahmen in einem zufrieden stellenden betrieblichen Zustand, da zumindest anfallende Reparaturen im erforderlichen Maße durchgeführt werden – präventive Wartung erfolgt hingegen nur teilweise. Problematisch ist die Instandhaltung beim ländlichen Wegebau, da hierfür

weder die Gemeinden noch die Nutzergruppen zuständig sind (s.o.). Eine Lösung dieses Problems ist kurzfristig nicht zu erwarten. Hinsichtlich der übrigen Komponenten sind die positiven Wirkungen jedoch als dauerhaft einzuschätzen.

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 verwendet. 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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (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.