

Ex-post-Evaluierung – Bolivien

>>>

Sektor: Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor (CRS-Code: 1511000)
Vorhaben: KV-Staatsreform: Unterstützung der Nationalen Kompensationspolitik II – Plan Vida I (BMZ-Nr. 2003 65 643)*
Träger des Vorhabens: Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

	(Plan)	(Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	9,4	9,4
Eigenbeitrag Mio. EUR	2,0	2,0
Finanzierung Mio. EUR	7,4	7,4
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	7,4	7,4

*) Vorhaben in der Stichprobe 2018

Kurzbeschreibung: Aufbauend auf dem Vorgängerprogramm (Nationale Kompensationspolitik I) handelt es sich bei der FZ-Maßnahme um ein offenes Programm, welches über den bolivianischen Sozialinvestitionsfonds FPS abgewickelt wurde. Das Programm widmete sich vor allem der Stärkung kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene sowie der Armutsreduzierung vor allem bei der extrem armen, überwiegend indigenen Bevölkerung. Aufgrund des starken Fokus auf Armutsreduzierung setzte das Programm in den ärmsten Gemeinden an. Die GIZ (damals GTZ) beriet sowohl den FPS bei der Verbesserung der Transparenz seiner Verfahren gegenüber den Lokalregierungen als auch die Municipien selbst. Aufgrund der Verzögerungen des Implementierungsstarts des zu evaluierenden Vorhabens konnte die Kooperation mit der GIZ nicht wie ursprünglich geplant durchgeführt werden.

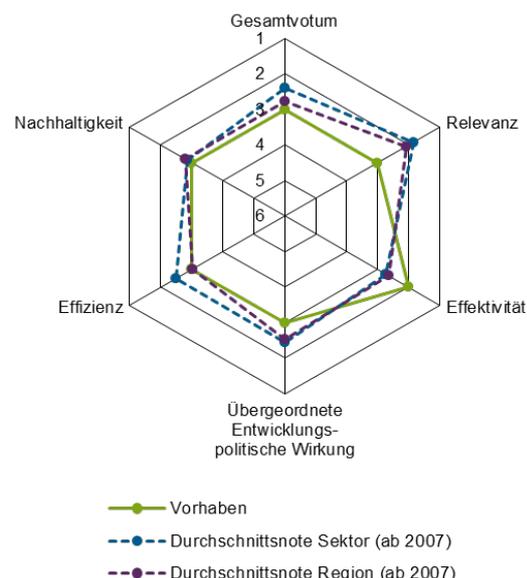
Zielsystem: Ziele der FZ-Maßnahme auf Outcome-Ebene waren (i) die Nutzung lokaler öffentlicher Dienstleistungen und Güter, deren Bereitstellung verbessert wurde, sowie die Förderung der lokalen, wirtschaftlichen Entwicklung durch Kleinprojekte und (ii) die Stärkung der Kapazitäten in den geförderten Gemeinden hinsichtlich der Anwendung transparenter Verfahren sowie in Planung, Durchführung und Unterhaltung kommunaler Infrastruktur. Damit sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe und zur Armutsreduzierung in den geförderten Gebietskörperschaften sowie zur Umsetzung einer verbesserten lokalen Regierungsführung, welche den Dezentralisierungsprozess stärkt, geleistet werden.

Zielgruppe: Zielgruppe des Programms waren rd. 100.000 Begünstigte (rd. 50 % Frauen) in 28 besonders armen, ländlichen Kommunen der Departamentos Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí und Santa Cruz.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Die Nutzung der Einzelmaßnahmen ist hoch und die Lebensbedingungen der Zielgruppe konnten spürbar verbessert werden. Allerdings besteht das Risiko, dass die die (Re-)Zentralisierungsbestrebungen der Morales Regierung bereits Erreichtes rückgängig machen könnten.

Bemerkenswert: Die Vorbereitung des Vorhabens fiel in die politisch turbulente Zeit des Regierungswechsels der Morales Regierung (2006), was zu erheblichen Verzögerungen des Implementierungsstarts und Schwierigkeiten bei der strukturellen Einbettung führte.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Teilnoten:

Relevanz	3
Effektivität	2
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Relevanz

Trotz erheblicher wirtschaftlicher Entwicklung in den letzten Jahren (seit 2010 zählt Bolivien zu den middle income countries mit relativ konstanten Wirtschaftswachstumsraten über 4 %) ist Bolivien weiterhin eines der ärmsten Länder Lateinamerikas mit 36,4 % der Bevölkerung, die unterhalb der nationalen Armutsgrenze (2005: 59,6 %) leben und einer sehr ungleichen Einkommensverteilung (Gini-Index 0,458 2015 zu 0,585 2005). Hinsichtlich der allgemeinen menschlichen Entwicklung sind seit Projektprüfung 2005 keine maßgeblichen Veränderungen erkennbar (HDI 0,695 (2005) und 0,693 (2017)). Auch aus heutiger Sicht sind die Defizite in der Bereitstellung lokaler öffentlicher Dienstleistungen aufgrund unzureichender personeller und finanzieller Ausstattung der Munizipien/ Gemeinden und der damit verbundenen geringen Leistungsfähigkeit, besonders der kleinen Munizipien, ein wesentliches Kennzeichen des Armutsprofils und das Kernproblem, das nachvollziehbar und auch aus heutiger Sicht hoch relevant für weite Teile Boliviens ist.

Das Vorhaben sollte sich zum Zeitpunkt der Prüfung in die nationale Kompensationspolitik (Politica Nacional de Compensación), die 2002 entwickelt worden war, um die staatlichen Transfers über den bolivianischen Sozialinvestitionsfonds (FPS) an die Munizipien besser zu koordinieren, einfügen. Insbesondere der Schwerpunkt auf Dezentralisierung verlor allerdings im Zuge des politischen Wandels durch die Morales Regierung (2006) an Bedeutung bzw. wurde durch neue Politiken ersetzt. 2010 wurde ein Rahmengesetz zur Autonomie und Dezentralisierung verabschiedet, was zwar bis heute Bestand hat, doch steht dies im Kontrast zu den Versuchen der Regierung Morales, wieder mehr Aufgaben und Entscheidungsgewalt an sich zu ziehen, um so die politische Einflussnahme zu sichern. Die untergeordneten Ebenen widersetzen sich diesen Versuchen und fordern konsequent eine Mittelumverteilung von der nationalstaatlichen auf die untergeordneten Ebenen i. H. v. 50 % der nationalen Einnahmen, derzeit verbleiben 80 % der Einnahmen beim Nationalstaat. Den Schwerpunkt der Armutsbekämpfung hingegen behielt die neue Regierung bei.

Die Wirkungslogik des Vorhabens lautete: Über die Bereitstellung von sozioökonomischer Infrastruktur werden lokale Wirtschaftskreisläufe gefördert und die Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung verbessern sich. Gleichzeitig werden die kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen gestärkt, indem die Infrastrukturvorhaben von den Munizipien eigenverantwortlich - mit externer Unterstützung - geplant und umgesetzt werden. Damit wird zu einer verbesserten lokalen Regierungsführung und zu einer Stärkung des Dezentralisierungsprozesses beigetragen. Ex-post kann dies weitestgehend als schlüssig gelten, es ist allerdings kein Automatismus, dass der Aufbau von Kapazitäten auf kommunaler Ebene die Dezentralisierung umfassend, d.h. in allen drei Dimensionen (politisch, administrativ und fiskalisch) stärkt. Die Komponenten (Infrastrukturprojekte, institutionelle Stärkung der Munizipien und des Trägers, Consultantunterstützung) waren sinnvoll gewählt. Die überwiegende Konzentration auf Maßnahmen der wirtschaftlichen Infrastruktur, im Vergleich zum Vorgängervorhaben, scheint auch hinsichtlich der geringen Eigeneinnahmen der Munizipien grundsätzlich angemessen und orientiert sich an den dringendsten Bedarfen der Zielgruppe. Die partizipative Auswahl der Einzelprojekte, wie sie in Bolivien üblich ist, macht deutlich, dass alle angebotenen Investitionstypen (Rückhaltebecken, Straßenrehabilitierung, Steinwälle (Gabione), Märkte, Brücken, Kleinbewässerungssysteme) relevant waren, wenn auch je nach lokalem Kontext unterschiedlich stark.

Das Vorhaben ist aufgrund seines Konzepts und der Ausrichtung an den Prozessen und Strukturen des bolivianischen Sozialinvestitionsfonds "Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social" (FPS), wie durch die hohe Qualifikation des Trägers gut replizierbar. Seit Prüfung hat der Träger eine Vielzahl anderer Programme ähnlicher Struktur implementiert, was die Relevanz des gewählten Ansatzes zusätzlich bestätigt.

Das Vorhaben entsprach in seinem Design den Bestrebungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die Dezentralisierung sowie die armutsorientierte Politik des Landes zu fördern. Die Zusammenarbeit mit dem Gemeindeförderungsprogramm der GIZ (damals GTZ) (u.a. Unterstützung beim Aufbau von Monitoringsystemen, O&M, Erarbeitung einer neuen Transferpolitik) fand aufgrund der großen Verzögerung des Implementierungsstarts nicht statt. Durch die unterschiedlichen Laufzeiten der Vorhaben und abweichende Programmgebiete blieben Synergiepotentiale aus einer besseren Koordination von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit ungenutzt.

Die Einbindung des FPS als Träger und Durchführungsmechanismus war zweckmäßig, wenn auch zu Beginn der Morales Regierung in Frage gestellt. Der FPS konnte die Umsetzung des multisektoralen Projektmenüs, einen hohen Grad an technischem Know-how, die Orientierung an gültigen Sektorpolitiken sowie Implementierungserfahrung gewährleisten. Aufgrund seiner Doppelrolle als Finanzierungs- und Durchführungsmechanismus ist es jedoch fraglich, inwieweit der Ansatz geeignet war, um kommunale Strukturen zu stärken. So haben die Gemeinden zwar bei der Auswahl der zu finanzierenden Projekte eine wichtige Rolle gespielt und sollten grundsätzlich auch die Ausschreibung der Baumaßnahmen übernehmen. Während der Reise wurde der Mission jedoch von einigen Gemeinden berichtet, dass sie sich auch bei Projekten, die außerhalb von Plan Vida umgesetzt werden an den FPS, damit dieser sie bei den Ausschreibungen und der Bauüberwachung unterstützt. Dies hat den Eindruck verstärkt, dass der FPS zweifellos von den Gemeinden als starker Partner anerkannt ist, aber vermutlich auch deswegen, weil er diesen Aufgaben abnimmt, anstatt sie darin zu schulen bzw. zu stärken. Auch regierungsseitig ist der FPS mittlerweile zu einer sehr gefragten und anerkannten Institution geworden, die mit der Implementierung zahlreicher Regierungsprogramme betraut wird.

Obwohl der Armutsbekämpfung in Bolivien auch aus heutiger Sicht eine hohe Bedeutung zukommt, bewerten wir die Relevanz der Maßnahme mit der Teilnote befriedigend. Die starke Einbindung des FPS in die Durchführung der Einzelvorhaben hat zweifelsohne deren Qualität verbessert und auch den geänderten nationalen Prioritäten Rechnung getragen. Vor dem Hintergrund jedoch, dass die Zuständigkeiten für kommunale Infrastrukturen nach wie vor bei den Munizipien liegen und die geringe Leistungsfähigkeit, besonders der kleinen Munizipien weiterhin ein wesentliches Kennzeichen des Armutsprofils Boliviens darstellt (vgl. Absatz 1), führt die Abkehr vom ursprünglich geplanten "learning by doing" Ansatz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen zu Abstrichen in der Teilnote.

Relevanz Teilnote: 3

Effektivität

Das für Dezentralisierungsvorhaben typische duale Zielsystem verfolgte einerseits das Ziel, die Nutzung lokaler öffentlicher Dienstleistungen und Güter durch eine verbesserte Bereitstellung zu erhöhen sowie die lokale, wirtschaftliche Entwicklung durch Kleinprojekte zu fördern (materielle Zielsetzung), andererseits die Kapazitäten der geförderten Munizipien hinsichtlich der Anwendung transparenter Verfahren und in Planung, Durchführung und Unterhaltung kommunaler Infrastruktur zu stärken (strukturelle Zielsetzung). Die Erreichung des der Ex-post-Evaluierung (EPE) zugrunde gelegten Zielsystems auf Outcome-Ebene wird wie folgt zusammengefasst:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Drei Jahre nach der Inbetriebnahme wird die Infrastruktur wie geplant genutzt	0 %, 80 %	Erfüllt: 83 %
(2) Drei Jahre nach der Inbetriebnahme wird die errichtete Infrastruktur akzeptabel betrieben und gewartet	0 %, 80 %	Teilweise erfüllt: Betrieb: 83 % Wartung: 17 %

(3) 75 % der Einzelmaßnahmen sind geeignet, um lokale Wirtschaftskreisläufe zu fördern	0 %, 75 %	Erfüllt: 75 %
(4) Jährliche Veröffentlichung des Gemeindehaushalts*	Nein; ja	Erfüllt
(5) Partizipativ erstellte Gemeindeentwicklungspläne liegen vor	Nein; ja	Erfüllt

*) <https://dgsigf.sigma.gob.bo/index.php/2016/05/09/estadisticas-del-presupuesto/>

Die Indikatoren des ersten Teilziels wurden überwiegend erfüllt. Problematischer als die Nutzung (Indikator 1) und der Betrieb ist die Wartung. Keines der im Rahmen der Mission besuchten Einzelprojekte erhielt bis dato eine präventive Wartung. Bisher wirkt sich die mangelnde Wartung jedoch nicht negativ auf den Zustand der Infrastruktur aus. So werden kleinere Reparatur- und Säuberungsarbeiten der Infrastrukturen von den Begünstigten selber durchgeführt, was den hohen Nutzen der Maßnahmen für die Zielgruppe zusätzlich deutlich macht. Zusätzliche Investitionen durch die Municipien (15 % der Municipien leisteten einen Eigenbeitrag größer als die geforderten 15 %) zeigten außerdem, dass die geförderten Maßnahmen auch im Sinne der Gemeinden waren.

Straßen und Brücken erleichtern den Bauern den Zugang zu den Märkten, Rückhaltebecken und Kleinbewässerungssysteme ermöglichen die Bewässerung der Felder und steigern so die Produktion. Durch die gebauten Schutzmauern konnten weitere Felder erschlossen und diversifiziertere Produkte angebaut und verkauft werden (Indikator 3). Insgesamt wurden die lokalen öffentlichen Dienstleistungen durch die Umsetzung der 70 Infrastrukturprojekte (6 Investitionstypen in 28 Municipien) verbessert. Allerdings gibt es teilweise Mängel bei der Dimensionierung einiger Infrastrukturtypen. So wurde beispielsweise in Tapacari ein zweiter, deutlich größerer Markt neben dem durch Projektmittel finanzierten Markt errichtet. Auch waren alle besichtigten Gabione zu kurz und niedrig, um dem Fluss in Anbetracht der Klimawandelprognosen nachhaltig Einhalt zu gebieten. Die Konstruktion erlaubt allerdings ein Aufstocken, sollten die nötigen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. Effizienz).

Die Zielerreichung des zweiten Teilziels ist schwerer zu beurteilen. Zwar veröffentlichen alle Projektgemeinden ihren Haushalt, aber es mangelt den Gemeinden nach wie vor an finanziellen Ressourcen und technischem Personal. Es bestehen zwar Finanzflüsse von der nationalen auf die kommunale Ebene, allerdings entstammt der größte Anteil daran Erträgen aus den Rohstoffverkäufen des Landes und ist damit starker Fluktuation unterworfen, was ebenso für das nationale Budget gilt. Die teilweise hohe Personalfuktuation bei gleichzeitigem Fehlen einer institutionalisierten Aufgabenübertragung und Einarbeitung erschwert den Aufbau von institutionellem Wissen. Hinzu kommt, dass der FPS selbst stark in der Implementierung eingebunden war und damit deutlich über die Funktionen eines Finanzierungskanals und des technischen Backstopping hinausging. Dennoch konnten durch die begleitende Unterstützung des FPS die Kapazitäten der lokalen Verwaltungen teilweise verbessert werden. Allerdings bitten nach wie vor einige Municipien den FPS, die Implementierung von Projekten zu übernehmen, auch wenn die Verantwortung zur Umsetzung der Mittel von der nationalen Ebene auf die Ebene der Gemeinden verlagert worden ist. Dies deutet darauf hin, dass trotz einer Verbesserung gegenüber der Situation bei Projektprüfung die Kapazitäten auf kommunaler Ebene teilweise noch nicht ausreichen, um eigenständig kommunale Infrastrukturprojekte zu implementieren.

Insgesamt wird die Effektivität trotz der genannten Einschränkung bzgl. des strukturellen Ziels mit der Teilnote gut beurteilt.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Insgesamt wurden rd. 7,4 Mio. EUR FZ-Zuschuss für Infrastrukturprojekte und deren Begleitung eingesetzt. Damit wurden rd. 100.000 Begünstigte erreicht. Die durchschnittlichen Kosten pro Begünstigten lie-

gen bei rd. 74 EUR. Die Einzelprojektgrößen variieren von 9.000 bis zu 280.000 EUR, bei einem Durchschnittswert von etwa 94.000 EUR und einem Median von 81.000 EUR. Die Projektmittel wurden nach einem transparenten Verteilungsschlüssel, der den Armutsgrad der Munizipien und deren Bevölkerungszahl berücksichtigt, verteilt.

Die Datenerhebung eines unabhängigen Consultants zur Abschlusskontrolle bestätigt, dass rd. 94 % der Einzelprojekte im ursprünglichen Kostenrahmen geblieben sind. Die spezifischen Investitionskosten sind branchenüblich und laut Consultantbericht und Abschlusskontrolle als angemessen zu bewerten. Sie orientierten sich an den von der bolivianischen Regierung festgelegten Normkosten. Allerdings waren diese sehr gering und entsprachen nicht immer den realen Preisen, was in Kombination mit gegebenen Maximalkosten pro Gemeinde teilweise zur Unterdimensionierung der Vorhaben führte (vgl. Effektivität) - was die geplante Nutzungsdauer teilweise erheblich reduzieren kann. Die Produktionseffizienz wird als angemessen bewertet. Die Kosten für den Implementierungsconsultant fielen erheblich niedriger aus als kalkuliert (260 TEUR statt 740 TEUR). Dies liegt aber vor allem an einer starken Reduktion des ursprünglich angedachten Aufgabenkatalogs des Implementierungsconsultants, der in diesem Umfang seitens der bolivianischen Regierung nicht gewollt war. Das technische Know-how und die Managementkapazitäten des FPS werden als professionell und transparent geschildert. Die Befragten in den Kommunalverwaltungen unterstrichen die Zufriedenheit mit der Institution und der geleisteten Unterstützung. Die Verwaltungskosten des FPS wurden durch die Morales Regierung von 15 % auf 5 % gesenkt, was die Organisation – angesichts einer umfangreichen regionalen Struktur – an die Grenzen des Machbaren bringt. In einzelnen geberfinanzierten Programmen werden derzeit wieder 8 % Managementgebühr bezahlt.

Die Prozesse des FPS (Projektzyklus) dienen als wichtige Referenz. Die Standardisierung wird dabei als deutlicher Mehrwert gesehen. Dies drückt sich in der guten Bauqualität und dem als professionell beschriebenen Management aus. Entsprechend wurde auch der über das Vorhaben verbesserte Zugang zu wirtschaftlicher Infrastruktur für zuvor benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu einem vertretbaren Aufwand (insbesondere in Anbetracht der teilweise extrem schwierig zu erreichenden Standorte) erzielt. Die Verteilung der Projekte entsprach der Armutskarte Boliviens. Alle 70 Vorhaben wurden in den 28 ärmsten Munizipien (Daten des Zensus 2001) durchgeführt. Damit wird auch das Kriterium der Allokationseffizienz als ausreichend erfüllt betrachtet.

Das Vorhaben hatte mit sieben Jahren zwischen Zusage und Finanzierungsvertrag eine sehr lange Vorbereitungsphase, die primär den politischen Abstimmungsschwierigkeiten seit Regierungsantritt von Evo Morales 2006 geschuldet war. Von 2006 bis 2010 gab es im Planungsministerium sieben Ministerwechsel. Dazu kamen die Präsidentschaftswahlen im Dezember 2009 und die Kommunalwahlen im April 2010. Aufgrund des großen Koordinierungsaufwands, Abstimmungsschwierigkeiten zwischen dem Planungsministerium und dem FPS sowie bürokratischer Hemmnisse konnte das Vorhaben erst Anfang 2011 in die Implementierung gehen. Nach Implementierungsstart wurde das Vorhaben vergleichsweise schnell umgesetzt (durchschnittlich lediglich zwei Monate Verzögerung in den Einzelbauverträgen). Kleinere Verzögerungen gab es aufgrund der Bauvergaben und der Bereitstellung der kommunalen Eigenbeiträge. Nach vier Jahren (dem geplanten Gesamtimplementierungszeitraum) waren knapp 87 % der Mittel investiert. Der Prozess zur Umsetzung der verbleibenden 13 % der Mittel zog sich dann allerdings von Anfang 2015 bis Anfang 2017 hin (die beiden letzten Projekte nahmen erst 2016 den Betrieb auf). Insgesamt wird die Effizienz, insbesondere aufgrund der guten Allokationseffizienz und trotz der Abstriche bzgl. der zeitlichen Effizienz als zufriedenstellend bewertet.

Sowohl im Oberziel als auch in der Definition der Zielgruppe wird als zentrale Zielgruppe die arme Bevölkerung genannt. Entsprechend wurde das Vorhaben in den 28 ärmsten Munizipien Boliviens umgesetzt (vgl. Effizienz). Auch wenn die Erreichung der Zielgruppe allein kein Nachweis der Wirkungen auf übergeordneter Ebene ist, ist es plausibel, dass das Vorhaben aufgrund seines Fokus auf wirtschaftliche Infrastruktur einen Beitrag zur Armutsreduktion in den Projektgemeinden geleistet hat.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel der Maßnahme war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe und zur Armutsreduzierung (materielle Zieldimension) sowie zur Unterstützung einer verbesserten lokalen Regierungsführung, welche den Dezentralisierungsprozess

stärkt, zu leisten (strukturelle Zieldimension). Die Erreichung der für die Evaluierung festgelegten Impact-Indikatoren kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Anteil der Armen an der Bevölkerung in ländlichen Regionen	63,9 % (extreme Armut 2007)*, k. A.	33,3 % (extreme Armut 2015)*

* http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2017/htms/doss0706.html

Die extreme Armut in den ländlichen Regionen hat sich im Projektzeitraum um knapp 50 % reduziert. damit ist der Indikator als erfüllt zu betrachten. Allerdings beschränkt sich die positive Tendenz in der Armutsentwicklung nicht allein auf die Projektgemeinden, sondern auf alle ländlichen Regionen Boliviens, was es zusätzlich erschwert den Beitrag des Vorhabens zu dieser Entwicklung allein basierend auf dem Indikator 1 darzustellen. Im Rahmen der Evaluierung wurden daher stichprobenartig die Wahrnehmungen der Begünstigten zur Veränderung der Lebensverhältnisse abgefragt. Bei dieser Befragung gaben Vertreter in sechs von acht Munizipien an, dass sich die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den letzten zehn Jahren verbessert hätten. Die Verbesserung in den Lebensverhältnissen muss nicht zwingend allein auf das Vorhaben zurückzuführen sein, aufgrund des hohen Anteils an Einzelmaßnahmen, die geeignet waren, um lokale Wirtschaftskreisläufe zu fördern (vgl. Effektivität), ist es jedoch plausibel davon auszugehen, dass das Vorhaben auch auf übergeordneter Ebene einen Beitrag zur Armutsreduzierung und zur Verbesserungen der Lebensbedingungen der Zielgruppe leisten konnte. In Bezug auf den Teilaspekt der Unterstützung einer verbesserten lokalen Regierungsführung, welche den Dezentralisierungsprozess stärkt, wird davon ausgegangen, dass die Erreichung der Outcome-Indikatoren (4-5) Hinweis darauf ist, dass in Bezug auf die am Vorhaben teilnehmenden Gemeinden auch auf Impact Ebene ein Beitrag geleistet werden konnte. Allerdings kann insbesondere aufgrund der Kleinteiligkeit des Vorhabens nicht davon ausgegangen werden, dass der Dezentralisierungsprozess umfassend (vgl. Relevanz) und über die am Vorhaben teilnehmenden Gemeinden hinaus gestärkt worden ist. Weitergehende Aussagen, z.B. zur Entwicklung der absoluten kommunalen Eigeneinnahmen, sind aufgrund der schlechten Datenlage nicht möglich; im Verhältnis zu den gesamtstaatlichen Einnahmen, die stark vom Ölpreis abhängen, sind diese aber konstant geblieben. Trotz der überwiegenden Konzentration auf wirtschaftliche Infrastruktur wurden im Rahmen des Vorhabens keine nennenswerten Eigeneinnahmen (außer bei Märkten) generiert. Dies liegt zum einen vermutlich daran, dass die finanzierte Infrastruktur zwar überwiegend geeignet war, um lokale Wirtschaftskreisläufe zu stärken (vgl. Effektivität), aber für die Munizipien nicht unmittelbar einkommenrelevant war. Zum anderen wurden bewusst die 28 ärmsten Munizipien ausgewählt, was erklärt warum im Rahmen des Vorhabens kein Fokus auf der Steigerung der kommunalen Einnahmen lag. Ein von der Weltbank erhobener Indikator zu Government Effectiveness, der, aggregiert auf nationaler Ebene, auch die Zufriedenheit der Bürger mit den staatlichen Dienstleistungen abbildet, hat sich kaum verbessert. So lag der Indikator 2005 bei -0,69 und 2016 bei -0,57¹. Eine Aussage hinsichtlich der Entwicklung der Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Dienstleistungen in den Projektgemeinden ist, basierend auf den vorliegenden Informationen, jedoch nicht möglich. Insgesamt besteht die Gefahr, dass die Rezentralisierungsbestrebungen der (Morales) Regierung, Erreichtes rückgängig machen könnten (vgl. Relevanz).

Aufgrund der durch die Mehrheit der Infrastrukturtypen erreichten Verbesserung der Lebensbedingungen wird die entwicklungspolitische Wirkung des Vorhabens insgesamt mit noch zufriedenstellend bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

¹ <https://info.worldbank.org/governance/wqi/#home>

Der Indikator spiegelt u.a. die Wahrnehmung zur Qualität der öffentlichen Dienstleistungen wieder und bewegt sich in einem Bereich von -2,5 (schwach/ schlecht) und +2,5 (gut/ stark).

Nachhaltigkeit

Die Kapazitäten in den Gemeindeverwaltungen konnten hauptsächlich über die Schulung von Personal gestärkt werden. Allerdings geht durch die hohe Personalfuktuation auf dezentraler Ebene verbunden mit einem schwachen Wissensmanagement viel Wissen wieder verloren. Die Kontinuität von technischem Personal in den Verwaltungen wurde in allen Gesprächen als eine der zentralen Herausforderungen beschrieben. Meist wird mit dem Wechsel des Bürgermeisters die gesamte Verwaltung ausgetauscht, so dass die geschaffenen Kapazitäten und das Know-how stark durch Abwanderung beeinträchtigt werden. Grundsätzlich stellen auch die Wartung und Instandhaltung eine Herausforderung für die Munizipien dar. Die hohe Bauqualität der finanzierten Projekte hat seit Inbetriebnahme der Infrastruktur (zwei bis fünf Jahre seit Übergabe) zu einem eher geringen Instandhaltungsaufwand geführt. Dies könnte sich allerdings in den nächsten Jahren ändern. Es wurden keine Betriebs- und Wartungspläne erarbeitet, wie ursprünglich vorgesehen, jedoch sind entsprechende Wartungsmaßnahmen bei Bedarf feststellbar. Die Dorfgemeinschaften engagieren sich vor allem bei kleineren Reparaturarbeiten. Für kapitalintensivere Arbeiten fehlen aufgrund der budgetären Engpässe der Munizipien häufig die Mittel. Bei keinem der besichtigten Projekte wurden Rückstellungen für mögliche Reparaturen oder Ersatzinvestitionen getätigt. Außer bei Märkten werden keine Nutzergebühren erhoben, die Finanzierungsengpässe vermindern und die Nachhaltigkeit steigern könnten. Die Erfahrungen in Hinblick auf die festgestellten Mängel, insbesondere nicht vorhandene Betriebs- und Wartungspläne inkl. -finanzierung, wurden in der Folgephase des Vorhabens aufgenommen und sollen in den Projektzyklus des FPS integriert werden.

Der FPS an sich wurde als Finanzierungsinstrument für kommunale Investitionen gestärkt. Die Standardisierung der Projektimplementierung, wie sie durch den FPS-Projektzyklus durchgeführt wird, hat hierzu maßgeblich beigetragen. Auch sind die finanziellen Transfers von der nationalstaatlichen Ebene an die Munizipien in Abhängigkeit der staatlichen Einnahmen konstant geblieben. Allerdings sind die Staatseinnahmen an den Ölpreis gekoppelt, der stark volatil ist. Bis 2012 stieg der Ölpreis stark an und ist danach bis 2016 stark eingebrochen, was zu extremer Mittelknappheit bei den Munizipien wie auch der Nationalregierung führte.

Aus heutiger Sicht wird trotz der diversen Engpässe auf Gemeindeebene insbesondere aufgrund der auch ohne Wartungs- und Instandhaltungspläne bei Bedarf durchgeführten Reparaturarbeiten durch die Dorfgemeinschaft und aufgrund der guten baulichen Qualität, welche positive Wirkungen über die angenommene Lebensdauer der Infrastruktur hinaus wahrscheinlich macht, die Nachhaltigkeit mit noch zufriedenstellend betrachtet.

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:

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.