

Ex-post-Evaluierung – Peru



Sektor: Allgemeine bzw. sektorale Budgethilfe (CRS Kennung 51010)
Vorhaben: Programme zur Unterstützung des peruanischen Dezentralisierungsprozesses DECSAL I - III
 BMZ-Nrn.: 2004 66 110*, 2005 66 216* und KV 2005 66 448**
Träger des Vorhabens: Peruanisches Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2017

	Phasen 1-3 (Plan)	Phasen 1-3 (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. USD	gut 1.600,00	ca. 1.600,00
Eigenbeitrag*** Mio. USD	0,00	0,00
Finanzierung Mio. USD	1.550,00	1.550,00
davon deutscher Beitrag Mio. EUR	42,00	39,00 (ca. 49 USD)
davon HH-Mittel Mio. EUR	12,00	10,59

*) Vorhaben in der Stichprobe 2013

**) Vorhaben in der Stichprobe 2016

***) ein peruanischer Eigenbeitrag wurde nicht spezifiziert und nicht erhoben.

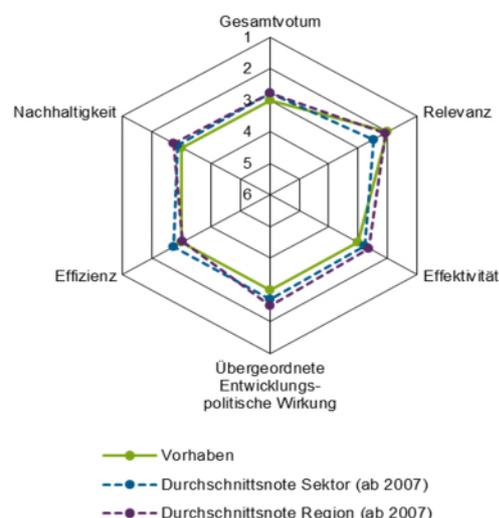
Kurzbeschreibung: Mit dem peruanischen Reformprogramm, zu dessen Finanzierung die deutsche FZ beitrug, sollten ab dem Jahr 2001 neben der Dezentralisierung die demokratischen Strukturen gestärkt und strukturelle Hemmnisse für Wachstum und Beschäftigung beseitigt werden. Außerdem wurde erwartet, dass über dezentrale Strukturen die Qualität der sozialen Grunddienste für die Armen verbessert werden könne. Die Entscheidung der deutschen EZ, sich an dem vor allem von der Weltbank mit einem budgethilfeähnlichen Instrument (Development Policy Lending) zwischen 2003 und 2013 unterstützten Reformprogramm zu beteiligen und dabei in den Reformdiskussionen als Partner vor Ort eine zentrale Rolle zu erhalten, sollte auch einen Schritt zur Umsetzung der im März 2005 verabschiedeten "Paris Declaration on Aid Effectiveness" darstellen: Die Unterstützung einer von der peruanischen Regierung entwickelten Reformstrategie entspricht den Prinzipien der Eigenverantwortung der Partner (ownership) und der Ausrichtung an den Strategien der Partner (alignment). DECSAL wurde als ein Modul in das EZ-Programm "Gute Regierungsführung in Peru" integriert, an dem auch die deutsche TZ beteiligt war.

Zielsystem: Entwicklungspolitische Ziele ("impacts") der FZ-Vorhaben waren, über die Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses zu verbesserten Lebensbedingungen der Bevölkerung im Hinblick auf demokratische Strukturen und politische Teilhabe sowie die Rahmenbedingungen für lokale Entwicklung (u.a. eine bessere Versorgung der Bürger mit staatlichen Dienstleistungen) beizutragen und - vor allem bei DECSAL III - auch Beiträge zur Erreichung eines höheren und breitenwirksamen Wirtschaftswachstums durch Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit peruanischer Unternehmen zu leisten. Der Stellenwert der beiden Ziele variierte während der Implementierung des Reformprogramms. Programmziele ("outcomes") aller drei FZ-Vorhaben waren die Stärkung der administrativen und finanziellen Leistungsfähigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene sowie die Verbesserung von Qualität und Effizienz staatlicher Dienstleistungen.

Gesamtvotum: Note 3 (für alle Vorhaben)

Begründung: Insgesamt wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben als zufriedenstellend bewertet. Die Vorhaben unterstützten die peruanische Reformstrategie, die allerdings ihre sehr ehrgeizigen und komplexen Ziele bis heute nur zum Teil erreicht hat: Eindrucksvoll sind die positiven Veränderungen im Fiskalmanagement und die dauerhafte Begrenzung der Verschuldung, was Peru von einigen anderen Ländern in der Region positiv unterscheidet. Auch die deutliche Verbesserung der staatlich beeinflussbaren Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen ist positiv zu bewerten. Das Dezentralisierungsziel dagegen wurde nach einem für geplante Reformschritte der Regierung negativen Ausgang eines Referendums Ende 2005 im Rahmen des vorliegenden Programms allenfalls noch sehr eingeschränkt weiterverfolgt und die angestrebten Verbesserungen der Qualität und Effizienz staatlicher Dienstleistungen sind nur eingeschränkt eingetreten..

Bemerkenswert: Die starke "Ownership" der peruanischen Partner



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (alle Vorhaben)

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die drei hier behandelten FZ-Vorhaben leisteten finanzielle Beiträge zur Umsetzung eines peruanischen Reformprogramms, das im Zeitraum von 2003 bis 2013 von der Weltbank und der deutschen FZ unterstützt wurde. Die FZ-Auszahlungen erfolgten im Dezember 2005, im Dezember 2006 und im Februar 2009. Zur Erfassung der Wirksamkeit der unterstützten Maßnahmen muss das gesamte mittelfristige Reformprogramm betrachtet werden. Dementsprechend erfolgt die Ex-post-Evaluierung der drei aufeinanderfolgenden FZ-Vorhaben im Folgenden gemeinsam. Dabei werden Unterschiede zwischen den drei Phasen, soweit für die Bewertung relevant, herausgestellt. Das dritte FZ-Vorhaben (DECSAL III) wurde als Kooperationsvorhaben mit der deutschen TZ klassifiziert und als Modul in das EZ-Programm "Gute Regierungsführung in Peru" eingebettet, zu dem auch andere FZ-Vorhaben (u.a. "Strukturbildende Maßnahmen der Gemeindeförderung" BMZ Nr. 2001 666 86) wie auch mehrere Vorhaben der deutschen TZ (u.a. Staatsmodernisierung und demokratische Teilhabe in Peru, 3. Förderphase, BMZ-Nr. 2009.2467.0) beitrugen. Auch die abschließende Berichterstattung für die vorhergehenden FZ-Phasen DECSAL I und II wurden unter diesem EZ-Programm vorgenommen. Dies änderte nichts an der engen Verknüpfung der FZ-DECSAL-Vorhaben mit den gleichnamigen (und in Folgephasen umbenannten, siehe unten) Weltbankprogrammen, die in dieser Evaluierung entsprechend im Vordergrund steht.

Das Gesamtprogramm DECSAL umfasste sieben Weltbank-Finanzierungen mit einem Gesamtvolumen von 1.550 Mio. USD sowie drei FZ-Finanzierungstranchen mit einem Volumen von 39 Mio. EUR (ca. 49 Mio. USD), was insgesamt knapp 1.600 Mio. USD entspricht.

Die Konzeption des Programms 2003/2004 fiel in eine Umbruchphase der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Prinzipien Eigenverantwortung (ownership), Ausrichtung an den Strategien und Verfahren der Partner (alignment) und Geberharmonisierung rückten in den Vordergrund; Budgethilfe wurde als "das" Instrument zu ihrer Realisierung propagiert.

Auf peruanischer Seite befand man sich nach der autoritären und extrem zentralistisch geprägten Regierung Fujimoris (1990-2000) auf einem Kurs der Re-Demokratisierung, Dezentralisierung und Modernisierung von Staat und Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund reaktivierte die Weltbank ein zum damaligen Zeitpunkt (2003) im Grunde überholtes Instrument, das Strukturanpassungsdarlehen, und kreierte das "Decentralization and Competitiveness Structural Adjustment Loan (DECSAL)" als eine thematisch orientierte Budgethilfe. Das Programm kombinierte das politisch geprägte Thema Dezentralisierung mit dem Thema der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere des "Wirtschaftsstandortes" und seiner "Standortfaktoren" für unternehmerische Betätigung (vgl. z.B. "Standort Deutschland", jährliche "Doing Business Reports" der Weltbank ab 2004).

Für die deutsche EZ war 2004 die Kofinanzierung eines Weltbank-Darlehens eine relativ risikoarme Möglichkeit zur Erprobung eines neuen Finanzierungsinstrumentes. Innovativ und wegweisend für spätere FZ-Vorhaben in Lateinamerika war nicht nur die Beteiligung an einer Budgethilfe bzw. einer programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) in einem wirtschaftlich fortgeschritteneren Land, sondern insbesondere auch der Einsatz zinsverbilligter Darlehen in diesem Programm. Die formale Frage, ob es sich bei DECSAL um eine Allgemeine oder eine Sektorale Budgethilfe handelte, blieb ungeklärt bzw. wurde im Zeitablauf unterschiedlich beantwortet. Rückblickend betrachtet handelte es sich um eine allgemeine Budgethilfe mit sektoraler bzw. thematischer Policy-Matrix. Die inhaltliche Ausrichtung des Gesamtprogramms änderte sich mit der Niederlage der peruanischen Regierung in einem Referendum über die Dezentralisierungspolitik im Oktober 2005. Nach diesem Referendum wurde die namensgebende Dezentralisierung im Rahmen des vorliegenden Programms de facto nicht weiterverfolgt, der Fokus des Programms beschränkte sich in der Folgezeit auf Fiskalmanagement (auch auf dezentralen Regierungsebenen) und Wettbewerbsfähigkeit. Die Weltbank änderte konsequenterweise ihre Programmbezeichnung von "DECSAL" in "Fiscal Management and Competitiveness Policy Loan", d.h. der Begriff "Dezentralisierung" entfiel und der Begriff "Strukturanpassung" wurde durch den neuen Begriff "Development

Policy Loan (DPL)" ersetzt. Eine vergleichbare Umbenennung fand bei den FZ-Vorhaben nicht statt, auch wenn sich die Ausrichtung entsprechend anpasste.

Relevanz

Die finanziellen Beiträge der hier behandelten Vorhaben einer "programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung" (PGF) sollten die Umsetzung der 2002 von Peru mit Unterstützung mehrerer Entwicklungspartner formulierten nationalen Entwicklungsstrategie "Acuerdo Nacional" fördern. Diese Entwicklungsstrategie bestand ursprünglich aus 29 verschiedenen Politikfeldern und Maßnahmenpaketen, die später auf 34 erweitert wurden. Ihre Schwerpunkte lagen in vier Bereichen: (1) der Stärkung der Demokratie und des Rechtsstaats, (2) der Verringerung der Ungleichheit und der Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit, (3) der Verbesserung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von privaten Unternehmen und (4) der Verbesserung der Regierungsführung und der Dezentralisierung. Die einzelnen von der peruanischen Regierung vorgesehenen Maßnahmen können hier aufgrund ihrer Fülle nicht im Detail vorgestellt werden. Beispielhaft seien Maßnahmen zur Stärkung der Steuerbasis, zur Erhöhung der Fiskaltransfers an dezentrale Regierungsebenen, die Gründung von Innovationszentren und der Abbau von Zollbarrieren genannt.

Bezüglich der Wirkungslogik erscheint es grundsätzlich auch aus Ex-post-Sicht plausibel, dass durch die im Reformprogramm vorgesehenen Maßnahmen die genannten vier Schwerpunktbereiche potentiell gestärkt und dadurch mittel- und unmittelbare Beiträge geleistet werden können, um zur Erreichung der Ziele sowohl des Reformprogramms wie auch der FZ-Vorhaben beizutragen. Eine Stärkung der Demokratie und insbesondere auch der Handlungsfähigkeit dezentraler Regierungsebenen hat das Potential, zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in Form von verstärkter politischer Teilhabe und erhöhter Qualität und Effizienz staatlicher Dienstleistungen beizutragen. Abbau von Zöllen - und eine dadurch bessere Integration in die Weltwirtschaft - und die Förderung von Innovationen haben das Potential, die Wettbewerbsfähigkeit peruanischer Unternehmen und das Wirtschaftswachstum zu steigern. Solange dies durch entsprechende Verteilungspolitik flankiert wird, kommt dieses Wirtschaftswachstum auch breiten Bevölkerungsschichten, vor allem auch den Armen, zugute.

Das Programm der Weltbank führte die Schwerpunktbereiche 3 und 4 explizit im Titel des "Decentralization and Competitiveness Structural Adjustment Loan" (DECSAL). In den Prüfungsberichten der deutschen Kofinanzierung wurde für die ersten beiden Tranchen das Dezentralisierungsziel in den Vordergrund gestellt. Dass mit einer funktionalen und finanziellen Dezentralisierung die dezentralen Gebietskörperschaften gestärkt und dadurch die Qualität und Effizienz der staatlichen Dienstleistungen verbessert werden können und dies wiederum die sozioökonomische Situation insbesondere der ärmeren Bevölkerung verbessern und eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung der verschiedenen Regionen des Landes ermöglichen kann, ist nachvollziehbar. Erst im Prüfungsbericht für die dritte FZ-Phase - und damit zu einer ähnlichen Zeit, als die Weltbank ihr Unterstützungsprogramm umbenannte - wurde das Ziel einer Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der peruanischen Unternehmen betont. Dies erfolgte in Reaktion auf das Scheitern des peruanischen Referendums zu einer Gebietsreform (Bildung größerer "Makroregionen" auf Basis der bestehenden "Departamentos"), die von der peruanischen Regierung als Voraussetzung für das weitere Vorantreiben der Dezentralisierung gewertet wurde. Auch wenn damit der in den ersten FZ-Phasen betonte Dezentralisierungsschwerpunkt in den Hintergrund trat, ist dies aus Evaluierungssicht nicht als die Relevanz beeinträchtigend zu werten. Für ein Reformprogramm wie das peruanische ist die Ownership und die Unterstützung der Bevölkerung ein entscheidender Erfolgsfaktor. Wenn diese Unterstützung für einzelne Elemente fehlt und deshalb eine entsprechende Anpassung des Reformprogramms vorgenommen wird, sollte dies als ein Zeichen für eine gelungene Stärkung der politischen Teilhabe angesehen werden. Es wäre jedoch wünschenswert gewesen, wenn auch die FZ die geänderte Schwerpunktsetzung in den Zielen der dritten Phase im Namen des Vorhabens, und nicht nur in den Erfolgsindikatoren (siehe Effektivität) deutlich gemacht hätte.

Durch Teilnahme am Politikdialog sowie durch die Vereinbarung von Auszahlungsvoraussetzungen (Trigger) mit der peruanischen Regierung wurde von beiden finanzierenden Institutionen eine Ausrichtung an den vereinbarten Zielen über die Zeit im Rahmen der Möglichkeiten sichergestellt.

Es war auch schlüssig, dass sich die FZ-Vorhaben zunächst verstärkt der Dezentralisierung widmeten. Peru konnte zum Zeitpunkt der Programmprüfung des ersten der drei hier evaluierten FZ-Vorhaben im

Jahre 2004 schon auf eine moderat positive wirtschaftliche Entwicklung zurückblicken, doch waren die politischen Entwicklungen durch die autoritäre und stark zentralistische Regierung Fujimori zwischen 1990 und 2000 stark eingeschränkt worden. Mit der Dezentralisierung wollte Peru simultan seine demokratischen Strukturen verbessern, seine Wettbewerbsfähigkeit stärken und seine sozialen Dienstleistungen auf den dezentralen Ebenen verbessern und effizienter erbringen. Eingebettet war diese Strategie in ein Sozialprogramm, das sich an international anerkannten entwicklungspolitischen Zielen (u.a. explizit den damaligen Millenniumszielen) orientierte. Die Ausrichtung des Programms entsprach damit auch den strategischen Zielen der deutschen Entwicklungspolitik.

Im Rahmen des Programms sollten die staatlichen Kapazitäten und Strukturen für eine effektivere und effizientere Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen entwickelt werden. Ein zentrales Element des Programms war die Verbesserung der öffentlichen Haushaltsführung auf zentraler wie auf dezentraler Ebene, was in der modifizierten Programmbezeichnung der Weltbank "Fiscal Management and Competitiveness Program" nach dem oben erwähnten Referendum deutlich wird. Die Programmkomponenten zur Reform des öffentlichen Finanzmanagements und zur Schuldenbegrenzung erscheinen besonders relevant. Im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen den beiden Partnern des Programms hat die deutsche FZ speziell diese Komponente durch Experteneinsätze unterstützt.

Die Entscheidung der deutschen EZ, sich gemeinsam mit der Weltbank an einer (Sektor-) Budgethilfe zu beteiligen und dabei in den Reformdiskussionen als Partner vor Ort eine zentrale Rolle einzunehmen, kann als wichtiger Schritt zur Umsetzung der internationalen Erklärungen zur Verbesserung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit und zur Erprobung neuer Umsetzungsmodalitäten angesehen werden. Eine von Peru entwickelte Reformstrategie wurde von deutscher EZ und WB gemeinsam unterstützt, was den Prinzipien von "ownership", "alignment" und "harmonisation" entsprach. Insgesamt hatte dieses gemeinsame Programm einen Anteil von knapp 40 % an der gesamten Entwicklungshilfe (ODA), die Peru im Zeitraum der Implementierung der Unterstützungsprogramme empfing¹. Auch andere Geber unterstützten den von Peru begonnenen Dezentralisierungsprozess, allerdings begrenzt auf einzelne Landesteile. Vor dem Hintergrund angestrebter Geberharmonisierung ist negativ zu bewerten, dass parallel zum DECSAL-Programm die Interamerikanische Entwicklungsbank (abgekürzt: IADB oder IDB oder BID) eine Allgemeine Budgethilfe mit ähnlicher Ausrichtung finanzierte. Der "Preis" von "ownership", "alignment" und "harmonisation" bestand darin, dass die beteiligten Geber nach dem Referendum 2005 die Richtungsentscheidung einer verlangsamten Dezentralisierung akzeptieren mussten.

Zusammenfassend wird mit der 2001/2002 begonnenen und trotz mehrerer Regierungswechsel seitdem durchgängig verfolgten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie ein umfassendes Reformprogramm in vielen Schritten graduell umgesetzt. Aus heutiger Sicht wird die Relevanz einer gemeinschaftlichen Unterstützung dieser grundsätzlich schlüssigen nationalen Entwicklungsstrategie insgesamt positiv bewertet.

Relevanz Teilnote: 2 (für alle Vorhaben)

Effektivität

Gemeinsames Ziel (Outcome) aller drei Phasen der FZ-Unterstützung war die Stärkung der administrativen und finanziellen Leistungsfähigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene und damit die Steigerung der Effizienz und die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen von staatlichen Stellen. Ein weiteres Ziel war die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen peruanischer Unternehmen. Die Zielformulierungen und die zur Überprüfung der Erreichung der Programmziele festgelegten Indikatoren variierten im Verlauf des Vorhabens substanziell. Für das erste und zweite FZ-Vorhaben wurden insgesamt 12 weitgehend identische Indikatoren verwendet, während für das dritte, vermehrt auf die Wettbewerbsstärkung ausgerichtete FZ-Vorhaben 14 Indikatoren festgelegt wurden, von denen nur ein Indikator identisch mit den Indikatoren der ersten beiden Phasen war.

In den folgenden tabellarischen Übersichten wird die Zielerreichung bei den einzelnen Indikatoren der drei FZ-Programmphasen dargestellt. Für die ersten beiden Phasen wird die Entwicklung der Indikatoren bis

¹ Laut Weltbank und OECD-Daten erhielt Peru im Betrachtungszeitraum 2003-2013 4,16 Mrd. US-Dollar Netto-ODA. Das Gesamtvolumen des DECSAL-Programms (Weltbankmittel und deutsche FZ-Mittel) belief sich auf 1,6 Mrd. US-Dollar, entsprechend 38,5% der Netto-ODA.

zum Zeitpunkt der veränderten Ausrichtung der FZ-Unterstützung in Phase III dargestellt. Für die dritte Programmphase liegen Werte aus der FZ-Abschlusskontrolle aus dem Jahr 2012 sowie aus einer Evaluierung der Independent Evaluation Group der WB aus dem Jahr 2017 vor.

Hauptbereiche DECSAL I/II	Indikatoren/ Maßeinheit	I: 2003 PP/ II: 2004 PP	I: 2005 Soll II: 2006 Soll	Ist 2005/2006 Ist 2008 (AK I +II)	Zielerreichung
Steuereinnahmen	Steuereinnahmen/ % des BIP	12,9/13,3	13,2/13,7	2005/06: 13,9/14,9 2008: 15,6 2015: 14,7	erfüllt
	Erhöhung Steuereinnahmen der Provinzregierungen/ % real	-	5/5	2005/06: 11/3 855/869 Mio. Soles 2008: / 1.439 Mio. Soles	erfüllt
Fiskaltransfers	Canon und Sobrecanon (Steuern aus Rohstoffextraktion)/ Mio. Soles	804/1075	1156/1192	2005/06: 1508/2509 2008: > 4200	erfüllt
	Zolleinnahmen regionaler/lokaler Gebietskörperschaften/ Mio. Soles	139/177	190/206	2005/06: 122/126 2008: 173	nicht erfüllt, aber wegen Geringfügigkeit der Beträge wenig relevant
	Transfers Foncomun (öffentl. Fonds zur Förderung von Investitionen in benachteiligten Gemeinden)/ Mio. Soles	1613/1758	1934/2082	2005/06: 2031/2388 2008: 3201	erfüllt
Verschuldungsdisziplin	Verringerung Quote Schuldenstand zu Staatseinnahmen %	-			zunächst rückläufig; inzwischen wieder gradueller Anstieg
	Verringerung Quote Schuldendienst zu Staatseinnahmen/ %	-	3 /3	nicht erhoben	unklar
	Ersatzindikator für Budgetdisziplin (verwendet in DECSAL III): Budgetüberschuss bzw. -defizit/ % BIP			2005: - 0,6 2008: +2,2 2013 +0,9	während der Programmlaufzeit erfüllt; allerdings in 2014, 2015, 2016 jeweils moderate Defizite

Fiskalmanagement	Zahl der akkreditierten regionalen / lokalen Gebietskörperschaften	0/0	390/1140	2005/06: >500/766 2008: alle/Prozess abgeschlossen	2008 erfüllt
	Zahl regionaler / lokaler Gebietskörperschaften, die partizipativen Budgetprozess nutzen	0/0	525/525	2005/06: 425/? 2008: alle/Prozess abgeschlossen	2008 erfüllt
	Abschluss erste Stufe M & E System	-	.	In Implementierung	3 Programme evaluiert
	Anteil nationaler und regionaler Regierungen, die Performance Indikatoren nutzen (nur DECSAL I) / %	-	10	2009: 13,2	2009 erfüllt
	Anteil sub-nationaler (regional/lokal) Regierungen, die SNIP (System zur Bewertung öffentlicher Investitionen) nutzen (nur DECSAL III/ Anzahl)		regional: 26 lokal: 300	2006 regional: 26 lokal: 337 2008 regional: 26 lokal: 1836	erfüllt
	Anteil Staatsbeamter, die über Konto in Banco de la Nacion bezahlt werden / %	-	90/95	2005/06: 95/95 2008: nahezu 100	erfüllt

* Zahlen für 2005 Baseline/ 2011 und 2015 entnommen aus: IEG World Bank Group, Project Performance Assessment Report: Peru - Fiscal Management and Competitiveness Programmatic Development Policy Loans, Report No. 110742, 2017.

Eine zusammenfassende Bewertung der Zielerreichung eines so komplexen Programms ist angesichts des multiplen Zielsystems und der in ihrer Bedeutung unterschiedlichen Indikatoren schwierig, zumal die FZ-Beiträge für die Beurteilung der Zielerreichung jeweils nur einen Ausschnitt der für die WB-Programme angelegten Indikatoren anlegten. Für DECSAL I und II waren zwar viele Indikatoren im Jahr 2008 erfüllt, da jedoch der FZ-Fokus auf der Dezentralisierung lag, wiegt hier das Stocken der fiskalischen Dezentralisierung relativ schwer. Da jedoch bei der administrativen Dezentralisierung klare Fortschritte erzielt wurden und auch der entscheidende Indikator zur Verschuldungsdisziplin (Budgetüberschuss) eingehalten wurde, wird die Zielerreichung insgesamt als zufriedenstellend bewertet. Für DECSAL III, bei dem die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für private Unternehmen ein deutlich stärkeres Gewicht erhielt, wird die Zielerreichung ebenfalls als zufriedenstellend bewertet, allerdings aus anderen Gründen. Bezüglich der Wettbewerbsverbesserungen wurden die Ziele weitgehend erreicht, dafür sind - wenn auch überwiegend moderate - Verschlechterungen im Vergleich zu DECSAL I und II bei der Verschuldungs- und Ausgabendisziplin und der Erhöhung der Steuereinnahmen zu verzeichnen.

Eine Einschränkung erfährt diese Bewertung, weil die Indikatoren nicht alle Aspekte des Programmziels abdecken. So fehlen bei allen drei Programmen Indikatoren, die die angestrebte Effizienzsteigerung bei der Erbringung und die angestrebte Verbesserung der Qualität staatlicher Dienstleistungen messen (zur Qualität staatlicher Dienstleistungen siehe weiter unten in diesem Abschnitt "Effektivität").

Wenn auch nicht alle Teilziele der Vorhaben erreicht werden konnten und der Erfolg unterschiedlicher Programmkomponenten variierte, so sind die durch die Programme erreichten Verbesserungen bezüglich der Fiskalpolitik, des Fiskalmanagements, der Transparenz der staatlichen Aktivitäten, der Erhöhung der

Steuereinnahmen des Landes und auch bei der durch staatliches Handeln beeinflussten Wettbewerbsfähigkeit der privaten Unternehmen überzeugend. Beeindruckend ist außerdem, dass die peruanische Regierung die mit Unterstützung der Programme begonnenen Entwicklungsschritte trotz mehrfacher Regierungswechsel nicht aufgegeben hat, sondern sie nach wie vor aktiv verfolgt - mit Ausnahme des gesunkenen Stellenwertes der Dezentralisierung.

Eine Verbesserung der Qualität staatlicher Dienstleistungen und die Erhöhung der Effizienz ihrer Bereitstellung lassen sich laut Untersuchungen der Weltbank nicht belegen² und sie sind mutmaßlich auch nicht als Programmwirkung eingetreten. Dies dürfte zum einen dadurch bedingt sein, dass die ursprünglich geplante fiskalische Dezentralisierung nicht bzw. nur partiell umgesetzt wurde, so dass die subnationalen Gebietskörperschaften nicht über die erforderlichen Mittel zur Verbesserung ihrer Dienstleistungen verfügen. Zum anderen führt eine Verlagerung bislang zentral wahrgenommener Aufgaben auf dezentrale Ebenen nach Erfahrungen der FZ in Dezentralisierungsprogrammen anderer Länder auch im Fall des Transfers von Mitteln häufig kurzfristig eher zu einer Verschlechterung der Qualität der Dienstleistungen; die Vorteile dezentraler Dienstleistungserbringung sind häufig erst nach einigen Jahren fühlbar. Auch ein Ausgleich der massiven Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Regionen Perus ist als Wirkung des vorliegenden Vorhabens nach den vorliegenden Informationen nicht gelungen.

Insgesamt wird die Effektivität des Programms in Abwägung aller Teilerfolge und partiellen Fehlschläge als zufriedenstellend eingestuft.

Effektivität Teilnote: 3 (für alle Vorhaben)

Effizienz

Budgethilfen leiden in besonderem Maß unter dem sog. "Attributionsproblem": Im Unterschied zu klassischen Projekten lässt sich die ursächliche Beziehung zwischen Input (finanzielle Mittel, Teilnahme am "policy dialogue") und Outputs, Projektzielerreichung (Outcome) und entwicklungspolitischer Wirkung (Impact) sehr viel schwerer abschätzen oder gar messen. Als Evaluierungsmethode für Allgemeine Budgethilfe hat sich der von der EU-Kommission entwickelte "three step approach" verbreitet, der zunächst versucht, die Wirkung der Budgethilfe auf die Regierungspolitik (Schritt 1), dann den Einfluss der Regierungspolitik auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung (Schritt 2) und schließlich die Zusammenhänge zwischen den Analyseergebnissen von Schritt 1 und 2 zu untersuchen. Eine derartige, i.d.R. von mehreren Gebern gemeinsam durchgeführte Evaluierung ist im vorliegenden Fall nicht erfolgt, so dass u.a. die Aussagen zur Effizienz entsprechenden Einschränkungen unterliegen.

Allerdings sollten Budgethilfeprogramme tendenziell effizienter sein als die Unterstützung über Einzelprojekte, weil sie zu einer erheblichen Reduktion der Transaktionskosten beitragen können. Die Finanzierung des gemeinschaftlich von der Weltbank und der deutschen FZ finanzierten Programms entsprach während seines Durchführungszeitraum knapp 40 % der gesamten von Peru empfangenen Entwicklungshilfegelder, so dass die Reduktion der Transaktionskosten - zumindest beim Partner - erheblich gewesen sein dürfte.

Zusätzlich hat das DECSAL-Programm eine Reihe weiterer wichtiger Wirkungen bezüglich der Effizienz erbracht. So sollte die im Rahmen dieser Vorhaben unterstützte Nutzung einheitlicher, transparenter Ausschreibungs- und Beschaffungsverfahren sowie die Stärkung der nationalen Durchführungskapazitäten zu Effizienzgewinnen beigetragen haben. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Evaluierungen von Budgethilfen in anderen Ländern auf das Problem hinweisen, dass Kapazitäten auf lokaler Ebene nicht immer mit gestärkten Kapazitäten auf zentraler Ebene mithalten können. Es liegen keine Informationen darüber vor, inwieweit dieses Problem auch in Peru auftrat. Jedoch wirkten die parallel durchgeführten Vorhaben der Gemeindeförderung hier potentiell effizienzsteigernd, da sie dem Auftreten des Problems mangelnder lokaler Kapazitäten entgegenwirkten.

Der 2012 von der Weltbank durchgeführte Public Expenditure Review sieht die Vielzahl kleiner Investitionsvorhaben in Peru unter Effizienzgesichtspunkten kritisch. Konkrete Daten, etwa zur Entwicklung von Baukosten, liegen allerdings nicht vor.

² Vgl. u.a. IEG World Bank, Peru: Country Program Evaluation 2003-2009.

Hinsichtlich der Allokationseffizienz erscheint bemerkenswert, dass Peru im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2013 ein beachtliches Wirtschaftswachstum von 5-7 % pro Jahr aufwies (mit Ausnahme des Jahres 2009, in dem lediglich 1% Wachstum erzielt wurde). Die Staatseinnahmen stiegen im Betrachtungszeitraum mit Raten von 15-19% pro Jahr. In einer derartigen Phase, in der sich die Staatseinnahmen und -ausgaben innerhalb von 4-5 Jahren verdoppeln, war die durch das Programm bewirkte Verbesserung des Fiskalmanagements besonders wichtig und wirksam.

Insgesamt ergibt sich in Abwägung der zufriedenstellenden Zielerreichung und der eingesetzten Mittel eine zufriedenstellende Effizienz des Vorhabens.

Effizienz Teilnote: 3 (für alle Vorhaben)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Entwicklungspolitische Ziele der Vorhaben waren, durch die Unterstützung des Reformprogramms die Lebensbedingungen der peruanischen Bevölkerung zu verbessern, indem demokratische Strukturen und Möglichkeiten der politischen Teilhabe gestärkt werden und über die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen peruanischer Unternehmen zu einem höheren und breitenwirksamen Wachstum beigetragen wird. Spezielle Indikatoren für die Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele waren bei Programmprüfung nicht festgelegt worden. Die entwicklungspolitischen Ziele der drei Vorhaben sollten als erfüllt gelten, wenn die Programmziele (vgl. Abschnitt "Effektivität") erreicht werden. Hier soll der Versuch unternommen werden, zur Abschätzung der Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele eine Reihe von wirtschaftlichen Indikatoren sowie die Veränderung der Governance Indikatoren der Weltbank als Proxy-Indikatoren für die Veränderung zwischen dem Zeitpunkt der ersten Programmprüfung und demjenigen der Ex-post-Evaluierung heranzuziehen:

Proxy - Indikator	Status PP 2003	Ex-post-Evaluierung
(1) BIP/Kopf, USD	2.090 (2003)	6.027 (nominal, 2015)
(2) Armut: Bevölkerung unter nationaler Armutslinie in %	52 (2003)	20,6 (2016)
(3) Kindersterblichkeit, je 1.000 Lebendgeburten	31 (2003)	15 (2016)
(4) Government Effectiveness Percentile Rank	39 von 100 (2003)	44 von 100 (2015)
(5) Voice and Accountability Percentile Rank	47 von 100 (2003)	54 von 100 (2015)
(6) Control of Corruption Percentile Rank	55 (2003)	32 von 100 (2015)

Quelle für alle Daten: Weltbank

Die sechs hier gewählten Indikatoren zeigen, dass sich Peru bei den wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren im Betrachtungszeitraum deutlich positiv verändert hat, während die entsprechenden Governance Indikatoren allenfalls geringe Verbesserungen und der Korruptionskontroll-Index sogar Verschlechterungen dokumentieren. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Index zur Regierungseffektivität nach dem Ende des Fujimori-Regimes zunächst über viele Jahre fiel und erst nach Erreichen der Talsohle im Jahr 2006 (32 von 100) wieder deutlich anstieg, so dass im Vergleich zum Jahr 2006 Verbesserungen konstatiert werden können. Bezüglich des Index zu "Voice and Accountability" ist erläuternd hinzu zu fügen, dass der Indexwert nach dem Ende des Fujimori-Regimes, also in den Jahren vor 2003, einen Sprung nach oben machte und sich seither vergleichsweise wenig verbessert hat.

Die Hoffnung, dass das DECSAL-Programm zu einer Verringerung der Korruption in Peru führen könnte, hat sich nicht erfüllt. Im Corruption Perception Index von Transparency International lag Peru 2004 auf dem Rang 67 von 146 Ländern und verschlechterte seine Position kontinuierlich über den Rang 83 von 174 Ländern 2012 auf den Rang 101 von 176 Ländern im Jahre 2016. Die jährliche Bestandsaufnahme von Transparency International sprach 2005 sogar von einer "Dezentralisierung der Korruption" in Peru und meinte damit, dass eine zu schnell umgesetzte Dezentralisierung dazu geführt habe, dass anschließend besonders wenig qualifizierte und stärker korrupte Mitarbeiter der dezentralen Ebenen Verantwortung erhielten, ohne dass bereits die entsprechenden Kontrollmechanismen existierten.

Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung ist die bisher noch relativ geringe Diversifizierung der peruanischen Wirtschaft kritisch zu sehen. Zwar haben relativ günstige Weltmarktbedingungen für peruanische Rohstoffe (u.a. Gold, Silber, Kupfer, Zink) zu dem oben erwähnten hohen Wirtschaftswachstum beigetragen, doch lässt sich mit der relativ geringen Diversifizierung der peruanischen Volkswirtschaft möglicherweise kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sichern.

Insgesamt ergibt sich unter Abwägung teilweise gegenläufiger Entwicklungen in der Summe eine zufriedenstellende Bewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (für alle Vorhaben)

Nachhaltigkeit

Bezüglich der Nachhaltigkeit der Vorhaben sollen hier drei verschiedene Formen der Nachhaltigkeit unterschieden werden. Die finanzielle Nachhaltigkeit, also die Gewährleistung, dass die peruanischen Partner in der Lage sind, die Finanzierung des derzeitigen oder eines vergleichbaren zukünftigen Reformprogramms selbst zu übernehmen, lässt sich positiv beantworten. Die Kosten des inhaltlich sehr anspruchsvollen Reformprogramms im Verhältnis zum gesamten peruanischen Staatshaushalt waren im Betrachtungszeitraum eher unbedeutend, zumal die Erhöhung der Staatseinnahmen eines der verfolgten Ziele war. Auch wenn die ebenfalls angestrebte Ausgabendisziplin des Staates in den letzten Jahren eher wieder abnahm, ist davon auszugehen, dass Peru als "upper middle income country" sein Reformprogramm mit eigenen Mitteln problemlos fortsetzen kann.

Die Frage, ob die durch die Vorhaben erreichten Verbesserungen des staatlichen Finanzmanagements erhalten bleiben, also die Sicherung der institutionellen Nachhaltigkeit, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Angesichts der Fluktuation des Personals auf den Führungsebenen und der nach wie vor begrenzten Qualifikation des Personals auf den unteren Ebenen der zentralen Hierarchie und in den dezentralen Gebietskörperschaften ist nicht mit Sicherheit davon auszugehen, dass die Verbesserungen langfristig gesichert werden können. Hingegen sollten die Verbesserungen der Abläufe und zahlreicher institutioneller Regelungen erhalten bleiben können.

Auch die Frage, ob die durch das Vorhaben erreichten Wirkungen langfristig gesichert werden können, also die Wirkungsnachhaltigkeit, ist nicht eindeutig zu klären. Dazu sind die übergeordneten Wirkungen des Vorhabens zu schwer erfassbar. Zusammenfassend ist aus heutiger Sicht die Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit als gut, die der institutionellen Nachhaltigkeit und der Wirkungsnachhaltigkeit als zufriedenstellend zu bewerten.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (für alle Vorhaben)

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.