

Peru: Sozialinvestitionsfonds; Programm zur Armutsbekämpfung (FONCODES)

Schlussprüfung

Berichtsdatum	21.12.2001	
OECD-Förderbereich	16310 / Sozialfürsorge/soziale Dienste	
BMZ-Projektnummer	1994 65 303	
Projektträger	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	
Consultant	./.	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	III/1994	III/2991
Durchführungszeitraum	36 Monate	42 Monate
Investitionskosten	41,3 Mio DEM	40,7 Mio DEM
Eigenbetrag	11,3 Mio DEM	10,7 Mio DEM
Finanzierung, davon FZ-Mittel	73 %	74 %
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen des 1991 begonnenen Armutsbekämpfungsprogramms der peruanischen Regierung, das über den Träger Fondo Nacional de Compensación y de Desarrollo Social (FONCODES) abgewickelt wird, werden Maßnahmen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in ausgewählten Armutszonen finanziert, um dadurch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen armer Bevölkerungsgruppen zu leisten (Oberziel). Programmziele sind die nachhaltige Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, sowie die zeitlich begrenzte Schaffung von Beschäftigung in der Programmregion. Das Vorhaben wird mit peruanischen Eigenmitteln und Mitteln verschiedener bilateraler Geber sowie Weltbank und BID finanziert. Im Rahmen einer Parallelförderung durch einen FZ-Zuschuss in Höhe von DM 30,0 Mio wurden Maßnahmen in besonders armen Distrikten der im Andenhochland liegenden Departamentos Cusco und Apurímac, sowie ab März 1996 der Departamentos Ayacucho und Huancavelica finanziert.

Zur Überprüfung der Zielerreichung waren die folgenden Indikatoren formuliert worden:

- Langfristige Verringerung der Säuglingssterblichkeit (Oberziel).
- Zwei Jahre nach Fertigstellung wird die Infrastruktur in der Programmregion in 80% der Fälle, bei Trinkwasser- sowie Bewässerungsvorhaben zu 60% entsprechend den Zielvorgaben von FONCODES genutzt.
- Zeitlich begrenzte Schaffung von Beschäftigung in der Programmregion (Anteil der direkt zurechenbaren Lohnkosten an den Projektkosten liegt über 20%).

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Mit Ausnahme der folgenden unwesentlichen Abweichung waren keine Veränderungen im Projektkonzept zu verzeichnen.

- Ausweitung der FZ-finanzierten Programmregion auf die Departamentos Ayacucho und Huancavelica ab März 1996 (Antrag des Trägers und mit Zustimmung des BMZ) zur Beschleunigung des Mittelabflusses.
- Veränderung der Zusammensetzung des Programmportfolios von 40% soziale Infrastruktur, 35% wirtschaftliche Infrastruktur, 15% soziale Assistenz und 10% Beschäftigungsförderung auf 65% soziale Infrastruktur zu Lasten der beiden letzten Kategorien. Diese Umschichtung war eine der Situation angemessene Verschiebung von eher Nothilfeorientierten Maßnahmen hin zu mittelfristig armutsmindernden aber nachhaltigeren Hilfsansätzen. Die Beschäftigung wurde zudem durch die bezahlte Arbeit in den Infrastrukturvorhaben gefördert, wenn auch nicht im ursprünglich vorgesehenen Umfang.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Insgesamt wurden aus FZ-Mitteln 948 Projekte finanziert: 436 (46%) WV- und AE-Systeme, 223 (23%) Schulen, 107 (11%) elektrische Sekundärnetze, 82 (9%) Kleinbewässerungssysteme, 59 Wege, 21 Gesundheitseinrichtungen, 14 Gemeindezentren, 5 Aufforstungsprojekte, 1 Markthalle und 1 Volksküche. Von den 948 Projekten wurden nach Angaben des Trägers 936 erfolgreich abgeschlossen worden (99 %). Acht Projekte sind formal noch nicht abgeschlossen, weitere vier befinden sich noch in Durchführung und sind noch nicht voll ausgezahlt. Diese Angaben wurden von PWC im Rahmen einer Vor-Ort-Prüfung bestätigt.

Das Vorhaben trug eindeutig zur Verbesserung der Lebensbedingungen und - in beschränktem Umfang - auch der Einkommenssituation der Bevölkerung in den ärmsten Landesteilen Perus bei. Es wurden insgesamt schätzungsweise 12.000 Arbeitsplätze für eine durchschnittliche Dauer von je drei Monaten geschaffen. Weitere Arbeitsleistungen wurden als unbezahlte Gemeinschaftsarbeit erbracht. Weiterhin leistete das Vorhaben einen bedeutenden Beitrag zur Förderung des Privatsektors, vor allem was kleinere lokale Unternehmen, Transportfirmen und freiberufliche Bauleiter anbelangte. Das Oberziel kann damit als erreicht gelten (Auch der Obverzielindikator wurde erreicht hat jedoch wenig Aussagewert in Bezug auf die Projektmaßnahmen).

Alleine das Vordringen von FONCODES in unerschlossene Gebiete über 4.000 m Höhe ist als ungeheure Leistung anzuerkennen. Die Projekte werden, soweit möglich, von der Bevölkerung genutzt. Allerdings ergeben sich aufgrund mangelnder Unterhaltung, sowie gravierenden Qualitäts- und Designmängeln bei rund 50% der Projekte (vor allem der wasserbezogenen) erhebliche Risiken für die langfristige Nachhaltigkeit. Ursache hierfür ist zum einen im Durchführungskonzept, zum anderen im Betriebskonzept zu finden. FONCODES als zwar generell sehr kompetenter und effizient arbeitender Sozialfonds hat aufgrund seiner multisektoralen Auslegung Schwierigkeiten, technische Kompetenz in allen relevanten Bereichen sicherzustellen. Dies betrifft vor allem die technisch anspruchsvolleren Sektoren wie Wasserbau und ländliche Bewässerung. Zum anderen ist der Sozialfonds eine reine Durchführungsorganisation und kümmert sich nicht um Betriebsfragen. Gerade im ländlichen Wasserbau herrscht in Peru jedoch ein institutionelles Vakuum.

Das Programm hat einen eindeutigen Armutsbezug denn es erreicht bedürftige Zielgruppen in armen bis extrem armen Regionen. Das Antragsprinzip und die Übertragung der Durchführungsverantwortung für die Projekte des FONCODES-Programms auf die Selbsthilfeorganisationen der Zielgruppe ermöglicht Bevölkerungsgruppen, die seit Jahrhunderten benachteiligt worden sind, erstmals mit Mitteln des Staates selbst Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Le-

bensbedingungen zu priorisieren und umzusetzen. Mit der Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen WV, Bildung und Gesundheit, die innerhalb der Familien traditionell Aufgaben der Frauen sind, hat das Vorhaben indirekt zu einer Entlastung der Frauen beigetragen. Die im Rahmen des FZ-Programms durchgeführten Maßnahmen haben i.d.R. keine negativen Einflüsse auf die Umwelt, wenn man von der nicht funktionierenden Schmutzwasseraufbereitung der Abwasserprojekte absieht.

Erfolgsbewertung

Die bei Projektprüfung beabsichtigte Wirkung, nämlich eine Verbesserung der Lebensbedingung für im Hochland lebende Armutsbevölkerung, kann als weitgehend erreicht gelten. Obwohl ein erheblicher Teil der Projekte (vor allem die wasserbezogenen) technisch und organisatorisch nicht perfekt funktioniert, werden sie soweit möglich von der Bevölkerung genutzt. Rund 2/3 der bei der Zielgruppenuntersuchung befragten Nutzer bestätigen, dass sie selbst und ihre Gemeinden heute besser leben als von 10 Jahren. Allerdings bestehen bei rund 50% der Projekte (vor allem der wasserbezogenen) erhebliche Risiken für die langfristige Nachhaltigkeit. (Effektivität Note 3)

Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der traditionellen Vernachlässigung und Diskriminierung der ländlichen Hochlandgebiete war Nährboden und Rückhalt für die paramilitärische Bewegung des Sendero Luminoso. Nach erfolgter militärischer Befriedung der Gebiete, war das über FONCODES aufgelegte Programm, das essentiell auf eine Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung zielte und dabei gleichzeitig die staatliche Präsenz im ländlichen Raum demonstrierte, eine unabdingbare Voraussetzung für den dauerhaften Frieden der Region. Das Programm wirkte somit nicht nur im Sinne von Armutsminderung, sondern auch als Konfliktpräventionsmaßnahme. (Entwicklungspolitische Relevanz Note 2).

Die Armut im Andenhochland kann dauerhaft nur überwunden werden, wenn der Zugang der Bevölkerung zu produktiven Ressourcen, insbesondere zu Land und Kapital, verbessert wird. Die gegenwärtige Bodenbesitzstruktur in der Landwirtschaft (überwiegend sehr kleine, wirtschaftlich kaum überlebensfähige Betriebe) ist eines der wichtigsten Hindernisse für die Entwicklung in dieser Region. Außerlandwirtschaftliche Einkommensquellen fehlen weitgehend. Die Armutsminderungsprogramme des Staates konzentrierten sich bisher jedoch weitgehend auf den Aufbau von Infrastruktur und punktuelle Beschäftigungsförderung. Zur dauerhaften Überwindung der Armut ist es hingegen zusätzlich notwendig, strukturelle Alternativen im regionalen Kontext zu entwickeln. (Signifikanz Note 3).

Die einzelnen Projekte, die durch FONCODES gefördert werden basierten auf angepassten low-cost Technologien. Allerdings hätte zum Teil durch relativ moderaten Kostenmehraufwand eine technisch bessere Umsetzung der Wasserbauprojekte erreicht werden können, die deren nachhaltigen Betrieb ermöglicht hätten. Organisation und Projektdurchführung durch FONCODES waren hoch effizient, mit geringen Overhead-Kosten und kurzen Verwaltungswegen (40.000 Projekte in 10 Jahren). Allerdings ermöglichte die Umsetzung von multisektoralen Armutsminderungsprogrammen über FONCODES unter der Ägide des Präsidialministeriums zwar eine großflächige und in der Abwicklung höchst effiziente Abdeckung der Landgemeinden mit jeweils mindestens ein oder zwei Infrastrukturprojekten, vernachlässigte jedoch die Koordination mit den eigentlich sektoral zuständigen Ministerien und Fachbehörden. Letztlich bedeutet eine Institution wie FONCODES den Aufbau eines Parallelhaushaltes, der zwar für eine Not- und Übergangssituation gerechtfertigt ist, jedoch auf Dauer nicht die kompetente Fachorganisation der Sektoren ersetzen kann und soll. (Effizienz Note 2-3)

Bei Prüfung war dem Projekt ein hohes Gesamtrisiko zugeordnet worden, wobei zwei der drei genannten Hauptrisiken sich nicht bewahrheitet haben. Es handelt sich hierbei um die institutionelle Stabilität von FONCODES und das Armutsminderungsengagement der peruanischen Regierung insgesamt, sowie um die Zielgruppennähe. Eingetreten sind allerdings die befürchteten Nachhaltigkeitsrisiken für den Betrieb. Letztere bestehen auch für Nachfolgeprogramme

über FONCODES weiter, solange nicht strukturell tragfähige Betriebslösungen geschaffen werden und eine strikt nachfrage- bzw. zielgruppenorientierte Projektimplementierung durch regional und institutionell integrierte und koordinierte Planungsansätze ergänzt wird. Im Sinne eines technisch kompetenten Betriebes (vor allem der wasserbezogenen Projekte) und einer angemessenen Unterhaltung der Gebäude und Anlagen, wäre die Einbeziehung der Gemeindeverwaltungen in Planung, Durchführung und Betrieb sinnvoll, vor allem dort, wo es keine zuständige Fachbehörde gibt (ländl. WV) aber auch in den anderen Sektoren, da die staatliche Fachverwaltung aus geographisch-logistischen Gründen gar nicht alle abgelegenen Berggebiete erreichen kann.

Zusammenfassend beurteilen wir das Vorhaben als insgesamt ausreichend (Note 3). Positiv kommt hier besonders die entwicklungspolitische Relevanz, insbesondere der Beitrag zur Konfliktprävention und -nachbereitung zum Tragen. Negativ zu Buche schlagen die erheblichen Einschränkungen im nachhaltigen Betrieb bei den „wasserbezogenen“ Projekten, die die Hälfte des Programmportfolios ausmachen.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter unten näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht (wie etwa bei der Weltbank) als separate Bewertungskategorie behandelt, sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.