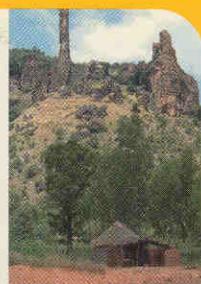
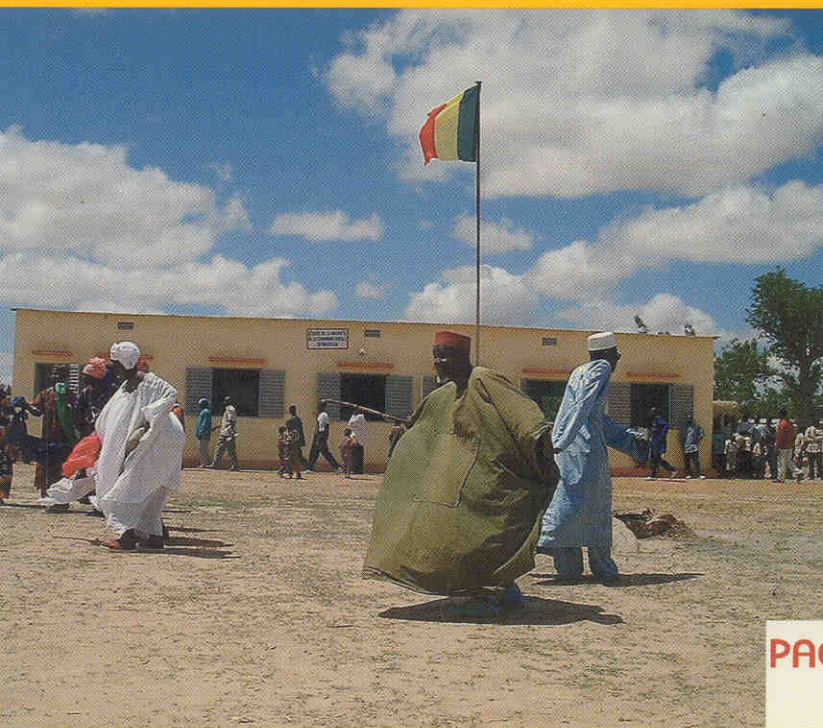


Orientation vers les effets et contribution à la lutte contre la pauvreté du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) au Mali



Birgit Kundermann (Teamleiterin), Mamadou Diarrassouba, Diego Garrido, Dorothe Nett, Sabine Triemer de Cruzate, Andrea Ulbrich

Wirkungsorientierung und Beitrag zur Armutsminderung des Programms zur Unterstützung von Gebietskörperschaften (PACT) der GTZ in Mali

Zusammenfassung

Hintergrund der Studie

Die zunehmende **Orientierung auf Wirkungen** im Rahmen von Planung und Evaluierung gilt als eine neue zentrale Herausforderung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Wirkungsorientierung innerhalb eines Vorhabens soll gewährleisten, dass die zur Verfügung stehenden Mittel effektiv eingesetzt werden und die deutsche EZ somit einen relevanten Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Partnerländer leistet. Ein Element zur Verankerung der Wirkungsorientierung ist der im August 2002 im Auftragsverfahren zwischen der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) neu eingeführte so genannte Auftragsrahmen „AURA“. Es misst den Erfolg eines Vorhabens an erreichten Zielen und den darin definierten Wirkungen. Das Erreichen von **entwicklungspolitischen Zielen** rückt somit zunehmend in den Mittelpunkt. Zu diesen Zielen gehören auch globale Entwicklungsziele wie die *Millenium Development Goals* (MDG), die u.a. die Halbierung der Armut bis 2015 vorsehen. Folglich sind Vorhaben der deutschen EZ verpflichtet, auch ihren Beitrag zu diesen sog. „hochaggregierten entwicklungspolitischen Zielen“ zu beobachten und darzulegen. Diese neuen Herausforderungen waren der Anstoß für die vorliegende Studie des Seminars für Ländliche Entwicklung (SLE), die von der GTZ – im Speziellen vom Kommunalförderungsprogramm PACT (Programme d’Appui aux Collectivités Territoriales) in Mali – in Auftrag gegeben wurde.

PACT ist ein im Auftrag des malischen Ministeriums für Territorialverwaltung und Gebietskörperschaften (Ministère de l’Administration Territoriale et des Collectivités Locales, MATCL) gemeinsam von Technischer (GTZ und Deutscher Entwicklungsdienst, DED) und Finanzieller Zusammenarbeit (KFW Entwicklungsbank) durchgeführtes Programm. Es unterstützt die Umsetzung der nationalen Politik der Dezentralisierung in

fünf Kreisen der Regionen Koulikoro und Ségou in Mali. Während GTZ und DED Beratungsleistungen und einen personellen Beitrag erbringen, fördert die KfW über einen nationalen Fonds (Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales) Investitionsmaßnahmen der Gemeinden in der Interventionszone von PACT. In dieser Studie wurde ausschließlich der technische und personelle Beitrag der GTZ und des DED untersucht.

Das Programmziel sieht vor, dass „lokale Selbstverwaltungskörperschaften, die Bevölkerung und Dienstleister ihre Rollen bei der ökonomischen und sozialen Entwicklung wirksam wahrnehmen. Das PACT besteht aus vier technischen Komponenten: *Gemeindeverwaltung und Kommunalmanagement*, *Partizipative Entwicklungsplanung*, *Management natürlicher Ressourcen* und *Kommunales Abfall- und Abwassermanagement* und sorgt im Rahmen einer weiteren Komponente für die Kapitalisierung der Ergebnisse. Das SLE-Team entwickelte im Rahmen der Studie zunächst die Wirkungsketten und Wirkungsindikatoren für das Programm. Die Wirkungsketten basieren auf dem Wirkungsmodell des Leitfadens zum Wirkungsmonitoring der GTZ (GTZ, 2004a). Ausgehend von den konkreten Leistungen einer Komponente werden folgende Wirkungsebenen beschrieben: die Nutzung der Leistung; die direkten Nutzen, die eindeutig auf eine Intervention zurückzuführen sind; und die indirekten Nutzen, zu denen die Leistung beiträgt, aber die auch von anderen externen Faktoren beeinflusst werden. Am Ende dieser Wirkungskette stehen die sog. „hochaggregierten entwicklungspolitischen Nutzen“, zu denen u.a. die Armutsminderung gehört. Bei den Wirkungen kann es sich um positive, negative, erwartete, nicht erwartete, beabsichtigte und nicht beabsichtigte Wirkungen handeln.

In einem weiteren Schritt wurde die plausible Beziehung zwischen den identifizierten Wirkungsketten von PACT und der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie (*Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté*, CSLP) bzw. den MDG festgestellt. Weiterhin wurde das SLE Team beauftragt, einen methodischen Ansatz zur Anpassung der CSLP-Indikatoren auf regionaler und kommunaler Ebene zu entwickeln. Aus der beschriebenen Untersuchung ergaben sich konkrete Empfehlungen, die sich auf die weitere Planung und das Monitoringsystem des PACT sowie auf die Übertragbarkeit des methodischen Ansatzes beziehen.

Methodische Vorgehensweise

Bei den verwendeten Methoden handelte es sich um semi-strukturierte Einzel- und

Gruppeninterviews sowie um das *Impact-Flow Diagramm*. Das SLE-Team legte bei der Erstellung von Wirkungsketten großen Wert auf die Einbeziehung der verschiedenen Zielgruppen in den Gemeinden sowie relevanter Ressourcepersonen auf verschiedenen Ebenen. Da das *Impact-Flow Diagramm* - wie ursprünglich vom International Fund for Agricultural Development (IFAD) entwickelt - die Identifikation von Wirkungen im Rahmen einer Problemanalyse vorsieht, wurde die Methode für die Untersuchung der Wirkungen der Leistungen angepasst. Ein vom SLE entwickelter Fragemodus ermöglichte die Erforschung einer Vielzahl von direkten und indirekten Nutzen sowie potenziellen Indikatoren in den Gemeinden. Die Daten wurden entsprechend dem Wirkungsmodell (GTZ, 2004) kategorisiert und mit einer neuen Kategorie, den *Wirkungsbereichen*, ergänzt. Diese Wirkungsbereiche waren hilfreich für die Bündelung der direkten Nutzen und erleichterten den Umgang mit der Vielzahl von gewonnenen Daten. Zudem ermöglichten die Wirkungsbereiche die Identifizierung von Synergien zwischen den Komponenten des komplexen Programms sowie eine Fokussierung bei der Entwicklung von Indikatoren. Vorschläge für Indikatoren waren zum Teil bereits während der Analyse entstanden; weitere Indikatoren wurden in einem PACT-internen Workshop mit den Programmmitarbeitern entwickelt. Die Qualität der Indikatoren wurde abschließend mit Hilfe der SMART-Analyse verifiziert.

Die Wirkungsbereiche wurden mit den folgenden drei strategischen Achsen des CSLP verglichen: (1) die institutionelle Entwicklung und die Verbesserung der Regierungsführung und der Partizipation, (2) die menschliche Entwicklung und die Verbesserung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, und (3) die Entwicklung der Infrastruktur und die Förderung der produktiven Sektoren. Neben den strategischen Achsen der Armutsbekämpfung wurden die bestehenden CSLP-Indikatoren berücksichtigt.

Ergebnisse

Die auf den fünfzehn Leistungen des Programmes basierenden **Wirkungsketten** bestehen aus direkten, indirekten, hypothetischen, aber auch bereits eingetretenen Wirkungen. Die häufigsten und somit relevantesten direkten Nutzen konnten in den folgenden neun **Wirkungsbereichen** zusammengefasst werden: Qualität der Dienstleistungen, Stärkung der Abstimmung und Zusammenarbeit, Beherrschung und Aneignung der Prozesse, Stärkung des Bürgersinns, Wissensmanagement, Steigerung der kommunalen und privaten Einkommen, Zustand der natürlichen Ressourcen, Zustand der kommunalen Infrastruktur und Zustand der Umwelthygiene Für die Wirkungsbereiche, in denen sich alle Komponenten wieder finden, wurden Indikatoren für das Programm-

ziel entwickelt, während die Indikatoren für die Komponentenziele aus den jeweils wichtigsten Wirkungsbereichen entstanden. Die Wirkungsanalyse hat gezeigt, dass alle Wirkungsketten zum entwicklungspolitischen Ziel der Armutsminderung beitragen.

Die Analyse der **Beziehungen zwischen PACT und dem CSLP** hat ergeben, dass es direkte und indirekte bzw. plausible Zusammenhänge zwischen dem Programm und allen drei Achsen der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie gibt. Jedoch besteht die stärkste Beziehung zwischen PACT, dabei vor allem ausgehend von den Komponenten *Gemeindeverwaltung und Kommunalmanagement* sowie *Partizipative Entwicklungsplanung*, und der ersten strategischen Achse (Institutionelle Entwicklung, Verbesserung der Regierungsführung und Partizipation). Während die Komponente *Kommunales Abfall- und Abwassermanagement* Beziehungen zur zweiten Achse (Menschliche Entwicklung und Verbesserung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen) aufweist, stehen die Komponente *Management natürlicher Ressourcen* sowie *Gemeindeverwaltung und Kommunalmanagement* in engem Zusammenhang mit der dritten Achse (Entwicklung der Infrastruktur und Förderung der produktiven Sektoren). Der Bezug zum CSLP über die Indikatoren ließ sich nur in einzelnen Fällen herstellen, z.B. über den „Grad der Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung“ für verschiedene Komponenten. Grundsätzlich sind die derzeit vorliegenden Indikatoren des CSLP, von denen zehn Indikatoren direkte Wirkungen des PACT beschreiben, nicht genügend spezifiziert. Sie sind nur zum Teil für die Messung von Programmwirkungen geeignet.

Bisher gibt es von malischer Seite kein Bestreben, das CSLP und dessen Indikatoren zu regionalisieren. Daher erwies sich die Entwicklung eines methodischen Ansatzes als sehr schwierig, sodass im Rahmen dieser Studie vielmehr erste Anhaltspunkte für eine Regionalisierung der CSLP-Indikatoren entwickelt wurden. Die **Entwicklung des methodischen Ansatzes zur Anpassung der CSLP-Indikatoren auf der kommunalen bzw. regionalen Ebene** erfolgte exemplarisch für den CSLP-Indikator „Aufgeforstete Fläche“. Der erste Schritt der Anpassung beinhaltet die Überprüfung des Indikators hinsichtlich seiner regionalen Spezifizierung und dem Grad des Beitrags der Regionen zur aufgeforsteten Fläche. In einem weiteren Schritt wird der Indikator im Kontext seiner Rahmenbedingungen untersucht. Dabei werden beispielsweise Faktoren wie der rechtlich-administrative Rahmen; klimatische, ökonomische und soziale Gegebenheiten sowie das regionale Potential berücksichtigt. Die Analyse der Besonderheiten des Indikators sowie der Region ist die Voraussetzung für die Spezifizierung des regionalen Beitrags und daraus folgend der Berechnung des kommunalen Beitrags zu dem jeweiligen nationalen Indikator.

Empfehlungen

Empfehlungen für die nächste Phase

Basierend auf den Erkenntnissen der Wirkungsanalyse sind folgende wichtigsten Empfehlungen für die Planung der nächsten Phase abgeleitet worden:

(1) Die **Formulierung des Programmziels** (vgl. S. 1-2) sollte mit „Qualität der Dienstleistungen“ ergänzt werden, da es sich dabei um einen der wichtigsten Wirkungsbereiche des PACT handelt. Zudem wird empfohlen, die „institutionelle Entwicklung“ in das Ziel der „sozialen und ökonomischen Entwicklung“ zu integrieren, da sich hier die Wirkungen der Komponenten bündeln und auch ein direkter Bezug zum CSLP hergestellt werden kann. Da die direkten Wirkungen entsprechend der Wirkungsanalyse weniger auf der Ebene der Bevölkerung und Dienstleister eintreten, sollten sie im Programmziel nicht mehr erwähnt werden.

(2) Die **Leistungen der Programmkomponenten** sollten im Sinne einer besseren Wirkungsorientierung umstrukturiert (z.B. in der Komponente *Management natürlicher Ressourcen*), umformuliert (z.B. in der Komponente *Kommunales Abfall- u. Abwassermanagement*) bzw. durch neue Leistungen (z.B. in der Komponente *Partizipative Entwicklungsplanung*) ergänzt werden.

(3) Die **staatlichen Sektorbehörden auf dezentraler Ebene** sollten stärker in die Planung, Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen von PACT einbezogen werden, z.B. in der Erarbeitung von kommunalen Entwicklungsplänen.

(4) Zudem wurden weitere **komponentenspezifische Empfehlungen** ausgesprochen sowie auf die Berücksichtigung des Gender-Aspekts hingewiesen.

Empfehlungen für das Monitoringsystem

Für das Monitoringsystem wurde PACT ein System empfohlen, das auf den identifizierten Wirkungsketten – u. Indikatoren basieren sollte. Es umfasst drei Ebenen mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und methodischen Ansätzen. Bei diesen Ebenen handelt es sich um die Ebene der Programmkomponenten, die Programmebene und die regionale Ebene.

Auf der **Ebene der Programmkomponenten** liegt die Verantwortung für das Monitoring bei den Komponentenverantwortlichen von PACT. Für die Einbeziehung einer möglichst hohen Anzahl an Beteiligten werden vorwiegend partizipative Methoden empfohlen, da diese den Lernprozess und das Ownership der Teilnehmer fördern. Auf der **Pro-**

grammebene handelt es sich um ein internes Wirkungsmonitoring. Die Verantwortung für die Umsetzung liegt bei PACT. Das Monitoring auf der **regionalen Ebene** sollte mehrere nationale und internationale Akteure einschließen, wobei die internationalen Organisationen beim Aufbau zunächst wesentliche Unterstützung leisten sollten. Entscheidend dabei ist vor allem die Kommunikation und Abstimmung der Akteure, um eine kohärente regionale Planung und das Monitoring gewährleisten zu können.

Übertragbarkeit der methodischen Vorgehensweise

Die methodische Vorgehensweise lässt sich auf andere Programme übertragen. Das **Impact-Flow-Diagramm** (IFAD) ermöglicht die Abfrage verschiedener Perspektiven hinsichtlich der Ziele und möglichen Wirkungen einer Intervention. Die Ergebnisse der Studie haben gezeigt, dass die Methode sich für die Planung (hypothetischer Wirkungen) und Evaluierung (bereits eingetretener Wirkungen) von Programmleistungen eignet. In der methodischen Vorgehensweise erwies sich jedoch vor allem bei hypothetischen Wirkungen die Identifizierung von negativen Wirkungen sowie von Annahmen als schwierig. Sie sollten bei der Umsetzung der Methode verstärkt berücksichtigt werden.

In Ergänzung zum Wirkungsmodell erwies sich die Beschreibung von **Wirkungsbereichen** als hilfreich, da sie durch die Bündelung der direkten Nutzen die Analyse der Synergien zwischen den Programmkomponenten und der Bezüge zum CSLP erleichterte.

Das beschriebene **Wirkungsmodell** des Leitfadens zur Wirkungsorientierung (GTZ, 2004) eignet sich gut, um die verschiedenen Wirkungsebenen zu strukturieren. Schwierigkeiten ergaben sich jedoch bei der praktischen Umsetzung des Wirkungsmodells. Die verschiedenen Wirkungsebenen (Leistung, Nutzung, direkter Nutzen, indirekter Nutzen) der Wirkungskette lassen sich nicht immer klar voneinander trennen.

Abschließend bleibt anzumerken, dass die Übertragbarkeit der methodischen Vorgehensweise **ausreichende Zeit- und Personalkapazitäten** voraussetzt. Die umfassenden Ergebnisse dieser Studie konnten nur durch den dreimonatigen Einsatz eines sechsköpfigen Teams ermöglicht werden.