

Zwischenevaluierung 2008

**Unterstützung von
Dezentralisierungsreformen, Ghana**

Kurzbericht

gtz

Erstellt durch: AFC Consultants International
Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren Meinung
und Wertung wieder.

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Januar 2009

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	03/2008 – 01/2009, Feldphase: 1.-19.09.2008
Evaluierende Consulting-Firma	AFC Consultants International GmbH
Evaluierungsteam	Susanne Kühn und Anthony Batse

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	“Unterstützung von Dezentralisierungsreformen, Ghana” (aktuelle/2. Projektphase) und “Dezentralisierung und Armutsbekämpfung” (1. Phase)
Nummer	2006.2110.2 (aktuelle/2. Projektphase) 2003.2034.1 (1. Projektphase)
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Gesamtlaufzeit: 10/2003 – 09/2013 1. Phase: 10/2003 – 03/2007 2. Phase: 04/2007 – 03/2011
Gesamtkosten	Deutscher Beitrag gesamt: EUR 15.000.000 (10/2003 – 09/2013), 1. Phase: 8.000.000 EUR (10/2003 – 03/2007) 2. Phase: 7.000.000 EUR (04/2007 – 03/2011) Beitrag des Partners: Insgesamt im Gegenwert von 450.000 EUR
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesamtziel (1. Phase): Die unteren Gebietskörperschaften (Distriktversammlungen, -verwaltungen, Substrukturen) nehmen ihre Verantwortung für nachhaltige Entwicklung, im Einklang mit dem Dezentralisierungsgesetz und der nationalen Strategie zur Armutsminderung wahr. ▪ Verändertes Gesamtziel (2. Phase): Die den Gebietskörperschaften übertragenen öffentlichen Dienstleistungen werden sach- und

	<p>nachfragegerecht erbracht.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Phasenziel (2. Phase): Weiterführende Dezentralisierungsreformen sind erarbeitet und in den politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess auf nationaler und lokaler Ebene eingebracht.
Politischer Träger	Ministry of Local Government and Rural Development and Environment (MLGRDE)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Ministry of Local Government, Rural Development and Environment (MLGRDE), Ministry of Finance and Economic Planning (MFEP), Ministry of Public Service Reform (MPSR), Ministry of Chieftaincy and Culture (MCC), National Development Planning Commission (NDPC) sowie ausgewählte Gebietskörperschaften
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Deutscher Entwicklungsdienst (DED), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
Zielgruppen laut Angebot	Bevölkerung der Regionen Brong-Ahafo, Ashanti, Central Region und Eastern Region

Zur Bewertung

<p>Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i></p>	Nicht zufriedenstellend (Stufe 4)
<p>Einzelbewertung</p>	Relevanz: 2; Effektivität:4; Impact: 4; Effizienz: 3; Nachhaltigkeit: 3

Gegenstand dieser Unabhängigen Evaluierung ist das Projekt "Unterstützung von Dezentralisierungsreformen, Ghana", unterstützt von der GTZ. Die Evaluierung wurde von Susanne Kühn (internationale Gutachterin) und Anthony Batse (lokaler Gutachter) im Auftrag der AFC Consultants International GmbH zwischen März 2008 und Januar 2009 durchgeführt. Die Feldphase in Ghana fand vom 1. bis 19. September 2008 statt.

Rahmenbedingungen: Die Regierung Ghanas begann im Jahr 1998 einen der ehrgeizigsten Dezentralisierungsprozesse Afrikas, als Teil ihrer Strategie, einige der Kernentwicklungsprobleme des Landes zu überwinden und Armut und Ungleichheiten zu verringern. Seitdem wurden wichtige Fortschritte im Hinblick auf die Dezentralisierungsreform erzielt, einschließlich des Aufbaus von Gebietskörperschaften, der Übertragung einiger Schlüsselfunktionen der Regierung auf die regionale und lokale Ebene und der Zuteilung eines eigenen Budgets auf die Gebietskörperschaften (wie z.B. lokale soziale und ökonomische Infrastruktur). Gleichzeitig bleiben jedoch wichtige Herausforderungen bestehen, wie die Erarbeitung eines umfassenden politischen und rechtlichen Rahmens für die Dezentralisierung und die vollständige Umsetzung der administrativen Dezentralisierung. Bis heute verfügen die Gebietskörperschaften in Ghana nur über begrenzte Kapazitäten für eine effiziente und angemessene Bereitstellung von Dienstleistungen, die ihnen im Rahmen der Dezentralisierung übertragen wurden.

Projektkonzept: Das Projekt zielt auf eine Verbesserung der lokalen öffentlichen Dienstleistungserbringung als Mittel der Armutsreduzierung ab (Projektziel). Das Projekt begann im Oktober 2003 mit einer Gesamtlauzeit von 7,5 Jahren unter dem Namen "Dezentralisierung und Armutsminderung, Ghana". Es zielte anfänglich auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Gebietskörperschaften im Rahmen der Armutsbekämpfung in Ghana ab. Zu diesem Zeitpunkt war das Projekt ausgerichtet auf die Unterstützung der Gebietskörperschaften bei der armutsorientierten Entwicklungsplanung, bzw. -management, Beratung der Gebietskörperschaften in der Verwaltung lokaler Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen sowie der Finanzverwaltung und Beteiligung der Zivilgesellschaft. Im Verlauf der ersten Projektphase wurde jedoch deutlich, dass das Projekt nicht in der Lage war, Einfluss auf die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu nehmen (eine notwendige Voraussetzung zur Erreichung des Projektziels), so dass daraufhin im April 2007 der konzeptionelle Fokus des Projekts auf die Unterstützung der Dezentralisierungsreformen auf nationaler Ebene verlagert wurde. Seitdem konzentrieren sich die Projektaktivitäten auf die Unterstützung nationaler politischer Prozesse im Rahmen der Dezentralisierungsreformen, zielen darauf ab, politische Prozesse transparenter und partizipativer zu gestalten und fördern die Übertragung administrativer und fiskalischer

Kompetenzen und Ressourcen sowie die Angleichung der öffentlichen Ausgaben an die Distriktentwicklungspläne in den Pilotregionen.

Politischer Partner des Projekts ist das „Ministerium für lokale Verwaltung, ländliche Entwicklung und Umwelt“ (MLGRDE). Das Projekt arbeitet jedoch mit einer Vielzahl von Akteuren zusammen, wie z. B. Ministerien, Distriktversammlungen und Verwaltungen, traditionellen Autoritäten und der Zivilgesellschaft und verfolgt dabei einen Mehrebenenansatz. Zielgruppe des Projekts ist die Bevölkerung der Regionen Brong-Ahafo, Ashanti, Central Region und der Eastern Region sowie die gesamte Bevölkerung Ghanas, die von verbesserten Bedingungen für die örtlichen Gebietskörperschaften und deren Dienstleistungserbringung profitiert, da die arme Bevölkerung zunehmend aus der öffentlichen Dienstleistungserbringung Nutzen ziehen soll.

Die Bewertung des Projekts wurde auf der Basis der fünf Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität, Wirkung, Effizienz und Nachhaltigkeit getroffen. Während die Nachhaltigkeit auf der Grundlage einer 4-Punkte-Skala (von 1 = „sehr gute Nachhaltigkeit“ bis 4 = „unzureichende Nachhaltigkeit“) bewertet wurde, wurden alle anderen Evaluierungskriterien auf der Grundlage einer 6-Punkte-Skala bewertet (von 1 = „sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis“ bis 6 = „das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert“). Diese Kriterien wurden im Rahmen der Arbeit des Development Assistance Committees der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) festgelegt. Das Projekt wird auch im Hinblick auf seinen Beitrag zur Armutsminderung und Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, der Förderung nachhaltiger Entwicklung sowie fachspezifischen Erfolgskriterien bewertet (jedoch nicht benotet). Die Bewertung des Projekterfolgs auf der Grundlage der OECD-DAC-Kriterien kann wie folgt zusammengefasst werden:

Relevanz: Das Projekt zielt auf eine Verbesserung der lokalen öffentlichen Dienstleistungserbringung als Mittel der Armutsreduzierung ab und ist damit auf die Kernentwicklungsprobleme Ghanas ausgerichtet. Das Projekt steht sowohl im Einklang mit Ghanas nationalen Entwicklungsstrategien, insbesondere der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie, als auch mit internationalen Standards und Konventionen, wie der Millenniumserklärung und Leitlinien der deutschen Entwicklungspolitik. Gleichzeitig erscheinen der politische Wille die Dezentralisierungsreformen in Ghana voranzutreiben, das nationale Ownership für das Projekt sowie die Nachfrage nach Beratungsleistungen durch das Projekt auf nationaler Ebene, als eher schwach ausgeprägt. Insgesamt wird die Relevanz des Projekts vom Evaluierungsteam als **gut (Stufe 2)** eingestuft.

Effektivität: Nach mehr als 5 Jahren Projektlaufzeit zeigt der Projektfortschritt nach Auswertung der Phasenindikatoren nur geringe Anzeichen für eine Erreichung des Projektphasenziels der aktuellen Phase ("Weiterführende Dezentralisierungsreformen sind erarbeitet und in den politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess auf nationaler und lokaler Ebene eingebracht") und für eine zukünftige Erreichung des Projektziels („Die den Gebietskörperschaften übertragenen öffentlichen Dienstleistungen werden sach- und nachfragegerecht erbracht“). Während der ersten Projektphase haben die Projektaktivitäten einige positive Ergebnisse bewirkt. Allerdings wurde deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Stärkung der Kapazitäten von Gebietskörperschaften weitgehend dadurch unterminiert, dass das Projekt nicht in der Lage war, die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erbringung lokaler öffentlicher Dienstleistungen positiv zu stärken. Aufgrund der Neuausrichtung des Projekts mit Fokus auf den Mehrebenenansatz und die nationale Ebene, ist das Projekt nun besser positioniert, um seine Ziele zu erreichen. Kernprobleme wie der Mangel an nationalem Ownership und die geringe Nachfrage nach Beratungsleistungen des Projekts bestehen aber weiterhin. Insgesamt wird die Effektivität des Projekts zum Zeitpunkt der Evaluierung vom Evaluierungsteam daher als **nicht zufriedenstellend (Stufe 4)** bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact): Da die Erreichung des Impact ein sehr langfristiger Prozess ist, ist es schwierig, eine Verbindung zwischen den Projektaktivitäten und den übergeordneten Wirkungen (in der Wirkungskette definiert als „Armut in Haushalten ist reduziert“) herzustellen, die dem Projekt plausibel zugeordnet werden können; insbesondere, da Projektaktivitäten auf der nationalen Ebene erst kürzlich im Zuge des Schwerpunktwechsels des Projekts begonnen haben. Mit einigen Ausnahmen gibt es jedoch wenige Anzeichen dafür, dass Wirkungen zur Verringerung der Armut erreicht wurden, die dem Projekt plausibel zugeordnet werden können. Insgesamt wurden Projektaktivitäten ausgeführt, ohne ein systematisches und umfassendes Monitoring zu gewährleisten, und so eine klare Fokussierung auf die angestrebten Wirkungen sicherzustellen. Das Gutachterteam bewertet den Impact daher als **nicht zufriedenstellend (Stufe 4)**.

Effizienz: Insgesamt steht die Mittelverwendung im Projekt im Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen und Wirkungen. Die Art und Weise, in der die konzeptionelle Neuorientierung des Projekts hin zu einem Mehrebenenansatz umgesetzt wurde, hat eine effiziente Durchführung des Projekts deutlich behindert, da entscheidende Fragen offen blieben (z.B. die Frage der Partnerstruktur des Projekts), die während der zweiten Projektphase erst geklärt werden mussten. Darüber hinaus trugen eine hohe Personalfuktuation sowie das

Fehlen eines institutionalisierten Wissensmanagements zu einem langsamen „Anlaufen“ der zweiten Projektphase bei. Langfristig wird der Fokuswechsel des Projekts jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer Verbesserung der Effizienz des Projekts beitragen. Daher ist das Projekt zum heutigen Zeitpunkt besser positioniert, um seine angestrebten Ziele effizient zu erreichen. Darüber hinaus kooperiert das Projekt eng mit anderen Gebern, um Duplikationen von Aktivitäten zu vermeiden. Insgesamt wird die Effizienz des Projekts vom Evaluierungsteam als **zufriedenstellend (Stufe 3)** eingestuft.

Nachhaltigkeit: Zum Zeitpunkt der Evaluierung war die Nachhaltigkeit der Projektwirkung aufgrund fehlender förderlicher politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen, die keine Anreize bzw. Voraussetzungen dafür boten, die Projektaktivitäten nachhaltig zu verankern, als unwahrscheinlich einzuschätzen. Angesichts des Schwerpunktwechsels des Projekts zum Beginn der zweiten Projektphase wird das Projekt nun mit höherer Wahrscheinlichkeit seine Ziele nachhaltig erreichen. Die Nachhaltigkeit des Projekts wird insbesondere von einer engen Ausrichtung der Projektaktivitäten an nationalen Politiken, Prioritäten und Prozessen sowie dem nationalen Ownership für das Projekt abhängen. Während die Nachhaltigkeit des Projekts zum Zeitpunkt der Evaluierung als unzureichend eingeschätzt werden muss, ist eine zukünftige positive Entwicklung wahrscheinlich. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit des Projekts daher als **zufriedenstellend (Stufe 3)** eingestuft.

Insgesamt kamen die Gutachter zu einer durchschnittlichen Bewertung des Projekterfolgs als "zufriedenstellend". Während der bisherige Projekterfolg als „nicht zufriedenstellend“ eingestuft werden muss, wurden mit der Re-Orientierung des Projekts hin zum Mehrebenenansatz zentrale Schwächen des Projektdesigns bzw. -konzeption angegangen und das Projekt damit in eine bessere Position gebracht, seine angestrebten Ziele und Wirkungen nachhaltig zu erreichen. Aufgrund der niedrigen Bewertungen (nicht zufriedenstellend) für die Evaluierungskriterien Effektivität und Impact wurde die Gesamtbewertung des Projekts im Einklang mit dem Bewertungssystem der GTZ jedoch auf **nicht zufriedenstellend (Stufe 4)** herabgestuft.¹

Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Während der ersten Projektphase hat das Projekt innovative Ansätze zur Stärkung von Kapazitäten lokaler Gebietskörperschaften zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen entwickelt und erprobt. Allerdings wurden kaum Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele gemacht. Gründe dafür sind das Fehlen eines umfassenden Projektmonitoringsystems, das eine systematische Erfassung

¹ Werden Effektivität, „Impact“ oder Nachhaltigkeit mit „4“ oder schlechter bewertet, dann wird die Gesamtbewertung auf „4“ herabgestuft, auch wenn der Mittelwert besser als „4“ ist.

und Beobachtung der Fortschritte zur Erreichung des Projektziels und eine zielorientierte Anpassung der Projektaktivitäten ermöglicht hätte. Infolge dessen schien dem Projekt eine klare Fokussierung der Projektaktivitäten auf die Erreichung der Projektziele zu fehlen. Ausschlaggebend war insbesondere, dass das Projekt nicht in der Lage war, Einfluss auf politische Entscheidungen auf nationaler Ebene zur Stärkung der Rahmenbedingungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf lokaler Ebene zu nehmen.

Der Schwerpunktwechsel hin zu einem Mehrebenenansatz mit Fokus auf die nationale Ebene kann als gerechtfertigt angesehen werden, da er voraussichtlich zu einer Verbesserung der Effektivität, der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen, Effizienz und Nachhaltigkeit beitragen wird. Gleichzeitig hatte die Art und Weise, mit der der Prozess der konzeptionellen Umorientierung gesteuert wurde, kurzfristig eine Verminderung der Effizienz zur Folge, da zu Beginn der zweiten Phase viel Zeit benötigt wurde, um offene Fragen zu klären, wie z.B. die Festlegung der Haupt-Partner und der institutionellen Verankerung des Projekts.

Bisher ist es dem Projekt nicht gelungen, sich als anerkannter Partner in der Politikberatung zu etablieren und eine verstärkte Nachfrage nach Beratungsleistungen des Projekts auf der nationalen Ebene zu generieren. Rückblickend wurde die Nachfrage nach Politik-Beratungsleistungen auf der nationaler Ebene und die Möglichkeit, das Projektmonitoring am nationalen Monitoringsystem auszurichten, zu optimistisch eingeschätzt.

Die Fähigkeiten des Projekts, die politischen Reformen zu unterstützen und seine angestrebten Ziele zu erreichen, wird entscheidend davon abhängen, ob sich das Projekt erfolgreich als anerkannter Partner bei MLGRDE und anderen wichtigen Akteuren auf nationaler Ebene, wie Ministerien, Mittlerorganisationen und der Zivilgesellschaft etablieren kann. In diesem Zusammenhang ist eine enge Ausrichtung der Projektaktivitäten an den Prioritäten und Bedarfen der Partner entscheidend für die Generierung der Nachfrage nach Leistungen der Politikberatung des Projekts. In diesem Zusammenhang sollte die institutionelle Verankerung innerhalb der Projekt-Management-Einheit des MLGRDE überdacht, und der Antrag auf eine Ansiedelung des Projektbüros in den Räumlichkeiten der MLGRDE weiterverfolgt werden.

Ob ein relativ kleines Programm der bilateralen technischen Zusammenarbeit mit vergleichsweise geringen Mitteln genügend Gewicht haben wird, um sich als anerkannter Partner in der Politikberatung zu etablieren, wird vor allem davon abhängen, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als ein vereintes Team von GTZ, KfW und DED auftritt. Es ist entscheidend, dass ein solches Team technische und finanzielle Unterstützung

erfolgreich kombiniert und Erfahrungen aus dem Mehrebenenansatz, vor allem durch DED-Berater auf der regionalen und Bezirksebene, in die Politikberatung einbringt. In diesem Zusammenhang werden eine klare Verteilung von Rollen und Verantwortlichkeiten, ein verbesserter Informationsaustausch sowie die Ausrichtung auf ein gemeinsames Projektziel entscheidend sein. Im Hinblick auf eine verstärkte Harmonisierung und Ausrichtung im Einklang mit der Paris Deklaration, sollte das Projekt auch formalisierte strategische Partnerschaften mit anderen Partnern der Entwicklungszusammenarbeit, die den Dezentralisierungsprozess in Ghana unterstützen, in Erwägung ziehen.

Zum Zeitpunkt der Evaluierung wurde von KfW, GTZ und DED ein gemeinsames Programm der deutschen Entwicklungszusammenarbeit entworfen, das finanzielle und technische Unterstützung verbinden soll. Die finanzielle Unterstützung soll dabei den Gebietskörperschaften einen Zugang zu finanziellen Mitteln für Infrastruktur zur Verfügung stellen und gleichzeitig Anreize zur Verbesserung der lokalen Regierungsführung und der Entwicklung der Leistungsfähigkeit auf nationaler Ebene bieten, während die technische Unterstützung ergänzend dazu Beratung zu Anreizsystemen leistet sowie Bedarfsanalysen und einen Umsetzungsplan für „capacity development“ zur Verfügung stellt. Obwohl das gemeinsame Angebot an das BMZ zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht fertig gestellt war, scheint das Kooperationsvorhaben gut konzipiert zu sein, um einige der oben beschriebenen Herausforderungen anzugehen und einen nennenswerten Beitrag zu Reformen in den Bereichen Dezentralisierung und lokale Regierungsführung in Ghana zu leisten.

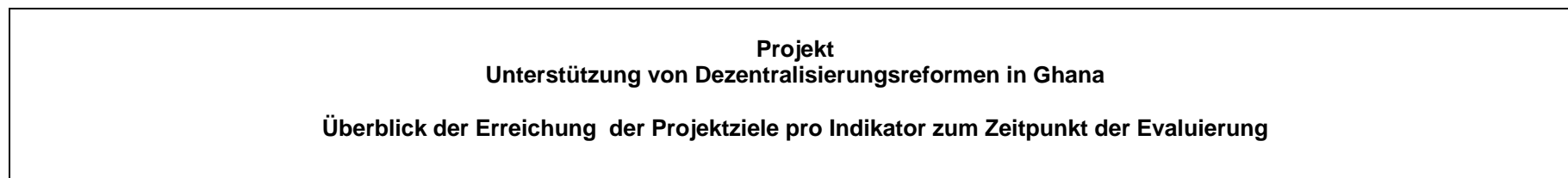
Während die meisten Geber in Ghana im Bereich „Dezentralisierungsreformen“ auf der nationalen Ebene agieren, hat das Projekt durch seinen Mehrebenenansatz einen komparativen Vorteil und Mehrwert, da es in der Lage ist, methodische Ansätze und Instrumente auf der lokalen Ebene zu entwickeln und zu pilotieren und die daraus gewonnenen Erkenntnisse in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einzubringen. Daher sollte die Stärkung des Mehrebenenansatzes ein zentrales Element des gemeinsamen deutschen Entwicklungsprogramms sein, das gegenwärtig erarbeitet wird. Während eine enge Ausrichtung der Projektaktivitäten an den Bedarfen und Prioritäten des wichtigsten Projektpartners MLGRDE von wesentlicher Bedeutung sein wird, schlägt das Evaluierungsteam gleichzeitig vor, den Multi-Akteurs-Ansatz zu stärken.

Darüber hinaus sollte das Projekt/gemeinsame deutsche Entwicklungsprogramm einen klaren thematischen Fokus verfolgen, der eng an den wichtigsten Themen der Dezentralisierungsreformen orientiert ist, beispielsweise basierend auf dem Unterstützungsbedarf auf Distriktebene.

Das Evaluierungsteam empfiehlt dringend ein systematisches Monitoring der Projektaktivitäten und des Projektfortschritts im Hinblick auf die Erreichung des Projektziels und der angestrebten Wirkungen sicherzustellen, um auf Basis dessen Projektaktivitäten, soweit erforderlich, anpassen zu können.

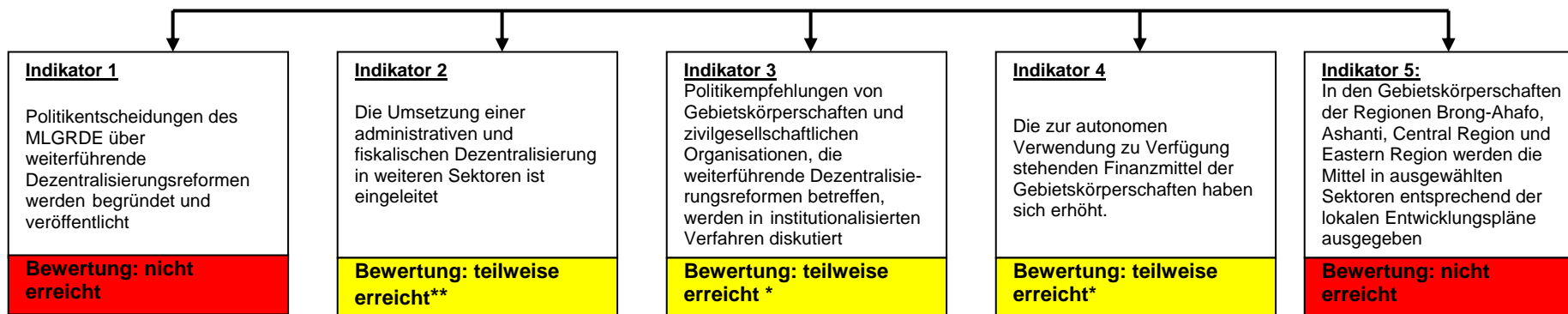
In Anbetracht des bisherigen schwachen nationalen Ownerships und der geringen Nachfrage nach Beratungsleistungen des Projekts, schlägt das Evaluierungsteam vor, den Projektfortschritt gegen Mitte/Ende 2009 erneut zu evaluieren, insbesondere im Hinblick darauf, ob es dem Projekt gelungen ist, sich als anerkannter Partner bei den wichtigsten Akteuren auf der nationalen Ebene (insbesondere dem MLGRDE) zu positionieren, um auf dieser Grundlage über eine Weiterführung der Unterstützung durch das Projekt/Programm zu entscheiden.

Graphischer Soll-Ist-Vergleich der Zielerreichung anhand der Indikatoren



Gesamtprojektziel
 Die den Gebietskörperschaften übertragenen öffentlichen Dienstleistungen werden sach- und nachfragegerecht erbracht.

Phasenziel
 Weiterführende Dezentralisierungsreformen sind erarbeitet und in den politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozess auf nationaler und lokaler Ebene eingebracht.



* dieser Fortschritt kann nicht dem Projekt zugerechnet werden **das Projekt hat teilweise zum Projekterfolg beigetragen