

Evaluierung des Landesprogrammes der OEZA in Mosambik

Durchgeführt von L&R Sozialforschung

Deutsche Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht der Evaluierung des Landesprogramms Mosambik ist für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) die erste umfassende Landesprogrammevaluierung dieser Art. Das Landesprogramm Mosambik umfasst die Periode 2002-2004 und stellt grundsätzlich eine Fortschreibung der beiden Vorgängerprogramme dar. Das Dokument selbst ist umfassend und gut strukturiert, in dem Annahmen, Prioritäten und Oberziele klar definiert wurden. Die Erarbeitung des Programmes war weitgehend partizipativ und die große Mehrheit aller relevanter Akteure akzeptiert es als Steuerungsinstrument der bilaterale Zusammenarbeit zwischen Österreich und Mosambik.

Im Gegensatz zu den beiden Vorgängerprogrammen, die sich jeweils aus vier Sektoren zusammensetzten, beschränkt sich das laufende Landesprogramm auf zwei Sektoren, nämlich Dezentralisierung und Ländliche Entwicklung. Diese beiden Sektoren beinhalten insgesamt sieben verschiedene Interventionsbereiche, wobei sich Ländliche Entwicklung aus den Komponenten Landwirtschaft, Wasser, und Klein- und Mittelbetriebsförderung zusammensetzt und der Sektor Dezentralisierung aus den Komponenten Distrikt- und Gemeindeentwicklung, Geographische Informationssysteme, Entminung und Medienentwicklung besteht.

Obwohl das Koordinationsbüro eine Reihe von Schritten gesetzt hat, um das Programm zu straffen und Interventionsbereiche zu konzentrieren, mangelt es aufgrund der bestehenden Vielzahl von Projekten weiterhin an einer klaren operativen Schwerpunktsetzung. Das Evaluierungsteam erlangte den Eindruck, dass weder Gender- noch Umweltfragen von dem Koordinationsbüro genügend wahrgenommen werden. Ebenso wird dem Thema HIV/Aids trotz der in Mosambik hohen HIV/Aids Ansteckungsrate auf Projekt- und Programmebene kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Auf operativer Ebene hat das Programm aber eine starke Ausrichtung auf Armutsbekämpfung.

Monitoring auf Projektebene ist meist Projektmanagern und Projektpartnern überlassen. In einigen Projekten erfüllt das für Backstopping verantwortliche Projektpersonal auch Monitoringaufgaben, obwohl sich Projektbesuche, die im Normalfall nicht öfter als zweimal im Jahr stattfinden, kaum für effektives und systematisches Monitoring eignen. Nur sehr wenige Projekte wurden bisher einer Evaluierung unterzogen und nur in sechs von vierzehn laufenden Projekten wurden Mittel für Zwischen- und Endevaluierung budgetiert. Die vorherrschend schwache Monitoring und Evaluierungspraxis ist primär auf das Fehlen eines organisationsumfassenden strukturierten Planungs-, Monitoring und Evaluierungssystems zurückzuführen.

Das Evaluierungsteam und die Mehrzahl aller Akteure sind sich darüber einig, dass die größte Schwachstelle des Landesprogramms Mosambik struktureller Natur ist, d.h. die Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren betreffend, die in der Formulierung und der Implementierung des Landesprogramms involviert sind. Obwohl das Koordinationsbüro über zwei mosambikanische Sektorreferenten verfügt, die sich den Sektor Ländliche Entwicklung auf Basis einer insgesamt 50% Verpflichtung teilen, wird das Landesprogramm im Grunde von einer einzigen Person, dem Koordinator, getragen.

Zudem erfährt das Koordinationsbüro nur relativ wenig Unterstützung und Aufsicht von der Zentrale in Wien. Der Desk Officer in Wien hat im Laufe der letzten Jahre zunehmend die Verantwortung in Bezug auf Programmformulierung und Implementierung an das Koordinationsbüro abgeben. Die Mehrzahl der Sektor- und Querschnittsthemenberater/innen aus der Zentrale haben Mosambik nie besucht und die Kommunikation sowie die Zusammenarbeit zwischen den meisten Sektor- und Querschnittsthemenberater/innen und dem Koordinationsbüro ist minimal. Zudem besteht zwischen den nationalen Sektorreferenten im Koordinationsbüro und der Zentrale in Wien keine direkte Kommunikation.

Das Koordinationsbüro ist also äußerst exponiert und isoliert, und verfügt nicht über ausreichend Personal und Büroinfrastruktur und erfährt nur geringe Unterstützung und Aufsicht von Seiten der Zentrale in Wien. Dies führt dazu, dass die Performance des Landesprogramms hauptsächlich von den persönlichen Fähigkeiten und Qualitäten des Koordinators abhängt. Das Evaluierungsteam schließt daraus, dass die erfolgreiche Umsetzung des Landesprogramms der bemerkenswerten Initiative und dem persönlichen Einsatz des Koordinators zu verdanken ist.

Für die Evaluierung des Landesprogramms wurden die Leistungskriterien Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Wirkung, Effizienz, Nachhaltigkeit, Sichtbarkeit und Ownership herangezogen. Österreichische Interventionen in Mosambik werden durchgehend als relevant angesehen, da sie den Grundprinzipien der nationalen Politik zur Armutsreduzierung entsprechen und mit sektorrelevanten Politiken übereinstimmen. Einige Regierungsvertreter in Sofala brachten jedoch eine gewisse Unzufriedenheit zum Ausdruck, die auf die mangelnde Abstimmung österreichischer Aktivitäten mit Provinzentwicklungsplänen und -programmen zurückzuführen ist. Lokale Regierungsvertreter sind mit der Koordination und Zusammenarbeit mit den österreichisch finanzierten Projekten weitgehend zufrieden. Das Evaluierungsteam stuft Österreichisch finanzierte Interventionen als im lokalen Kontext grundsätzlich relevant und bedürfnisorientiert ein.

Trotz der Harmonisierungs- und Konzentrationsbemühungen wird im Landesprogramm weiterhin ein Projektansatz verfolgt, was manchmal durch fehlende Berührungspunkte und mangelnde Komplementarität zwischen Projekten zum Ausdruck kommt. Obwohl das Koordinationsbüro in den letzten Jahren bemüht war, Synergien und Komplementarität zwischen Projekten zu stärken, besteht diesbezüglich noch durchaus Verbesserungspotential. Es existieren auch eine Reihe von Projekten, die nicht ins Landesprogramm integriert oder vom Landesprogramm erfasst werden, nämlich

Kofinanzierungsprojekte, multilaterale Projektfinanzierungen und Entminungsprojekte. Im Normalfall besteht zwischen diesen Projekten und den Projekten des Landesprogramm keine Kooperation und oft nicht einmal Kommunikation. Das Programm bewies aber einen hohen Grad an Flexibilität, da adäquat auf neue Bedürfnisse und Herausforderungen, die im Zuge der Umsetzung des Programmes entstanden, reagiert wurde. Ein Beispiel stellt das Hochwassers im Jahr 2000 dar. Das Evaluierungsteam geht davon aus, dass mangelnde interne Konsistenz und Homogenität zum Teil Voraussetzung für flexibles Handeln waren.

Eine Mehrzahl der österreichisch finanzierter Projekten erzielte im Großen und Ganzen die gesetzte Projektziele. Alle beteiligten Akteure, inklusive Zielgruppen, stimmen darin überein, dass die Aktivitäten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit einen hohen Impakt hatten und beträchtlich zur Armutslinderung in der Provinz Sofala beitrugen. Der Bezirk Buzi, zum Beispiel, würde heute ohne die langjährige Unterstützung durch Österreich ein deutlich anderes Bild bieten. Die Ausrichtung des Programmes auf Impakt spiegelt sich auch in den Projektbudgets wieder, die einen Großteil der zur Verfügung stehenden Mittel für Infrastrukturmaßnahmen und Aktivitäten, die direkt der Zielgruppe zu Gute kommen, vorsehen.

Das Landesprogramm wurde mit relativ hoher Effizienz umgesetzt, wofür auch die niedrigen Ausgaben für Projektinfrastruktur verantwortlich sind. Diese Effizienz geht aber oft auf Kosten der Nachhaltigkeit. Minimale Projektstrukturen, inklusive kleine Projektteams, ungenügende Projektinfrastruktur, limitiertes Projektmonitoring und -backstopping, mangelnde Fortbildungsmöglichkeiten für Projektpersonal und kurze Projektvertragslaufzeiten, haben zwar kostensparende Wirkung, reduzieren aber die Nachhaltigkeit von österreichisch finanzierten Projekten und des Landesprogramms im Allgemeinen. Der Umstand, dass die meisten Projekte nicht in bestehende nationale oder lokale Strukturen integriert sind, wirkt sich ebenfalls negativ auf die Nachhaltigkeit dieser Projekte aus.

Aufgrund der geographischen Ausrichtung des Programmes auf Sofala ist die Sichtbarkeit Österreichs in dieser Provinz hoch. Auf nationaler Ebene wird die Sichtbarkeit aber als relativ gering einzuschätzen, was primär auf das geringe Budgetvolumen und auf die mangelnde Präsenz Österreichs in Maputo zurückzuführen ist. Die Teilnahme des Koordinators an Gebertreffen und anderen Geberkoordinationsaktivitäten beschränkt sich auf ein bis zwei Besuche in Maputo im Monat. Österreich ist aber trotzdem ein bekannter Akteur innerhalb der Gebergemeinschaft, nicht nur aufgrund der geographischen Ausrichtung des Landesprogramms auf Sofala, sondern auch aufgrund der Reputation des Koordinationsbüro über profunde Lokalkenntnisse zu verfügen. Von einigen Gebervetretern wurde jedoch angemerkt, dass Österreichs Nichtteilnahme in der Gebergruppe für Budgethilfe, die derzeit das wichtigste Forum für Geberkoordination und Politikdialog darstellt, zur Isolation innerhalb der Gebergemeinschaft führen könnte. Die fehlende Präsenz in Maputo hat auch zur Folge, dass österreichische Erfahrungen mit innovativen Ansätzen kaum dazu beigetragen haben, den Politikdialog auf nationaler Ebene zu stimulieren.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Landesprogramm Mosambik eine großteils zufriedenstellende Performance zeigt. Die Schwächen sind vor allem auf folgende Aspekte zurückzuführen: (a) defizitäre Strukturen, inklusive unklare Rollenverteilung sowie mangelnde Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren; (b) Kapazitätsengpässe im Koordinationsbüro und der Zentrale; und (c) die grundsätzliche Ausrichtung des Landesprogramms, insbesondere hinsichtlich der Durchführung einer Vielzahl relativ kleiner isolierter Projekte und schwacher Projektstrukturen.

Folgende **Empfehlungen** ergeben sich aus der Analyse des österreichischen Landesprogrammes in Mosambik:

Die Relevanz des Programmes soll verstärkt werden durch (1) ein deutlich höheres Budget für das Landesprogramm Mosambik, (2) die Fortsetzung der geographischen Konzentration auf Sofala, (3) eine Reduzierung der Interventionsbereiche, (4) eine bessere Abstimmung österreichischer Aktivitäten mit Provinzentwicklungsplänen und –programmen, (5) die Aufstockung der Personals im Koordinationsbüro, (6) eine stärkere österreichische Präsenz in Maputo, und (7) die Klarstellung der österreichischen Position hinsichtlich Budgethilfe und SWAPs.

Die Kohärenz der OEZA in Mosambik soll erhöht werden durch (1) die Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen bilateralen Projekten und Kofinanzierungsprojekten, multilateralen Projektfinanzierungen und Entminungsprojekten, (2) eine klare operative Schwerpunktsetzung, und (3) die Durchführung von weniger und größeren Projekten als vieler kleiner Projekte.

Die Nachhaltigkeit der OEZA Interventionen soll verbessert werden durch (1) die erhöhte Beachtung der Querschnittsthemen sowie HIV/AIDS und kultureller Aspekte, (2) wo nötig, die Stärkung der Projektstrukturen inklusive der Projektteams und Projektinfrastruktur, (3) intensiveres Monitoring und Backstopping durch die Durchführungsorganisationen, (4) verbesserte Personalentwicklung und Fortbildungsmöglichkeiten für Projektpersonal, (5) mehr direkte Zusammenarbeit mit mosambikanischen Durchführungsorganisationen und Projektpartnern, und (6) einen stärkeren Beitrag zu Politikdialog auf nationaler Ebene.

Die Strukturen der OEZA sollen verbessert werden durch (1) die Klärung der Rollen und Aufgaben aller beteiligten Akteure, (2) die Festlegung von Regeln und Mechanismen durch die sichergestellt wird, dass alle Akteure die zugeschriebenen Verantwortungen und Aufgaben wahr nehmen, (3) die Klärung des Autonomiegrades des Koordinationsbüros gegenüber der Zentrale in Wien, (4) die Sicherstellung einer verbesserten Kommunikation und Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren, und (5) die Einführung eines effizienten Wissensmanagement sowie eines Systems von Monitoring und Evaluierung für die gesamte OEZA.

Wien, Mai 2004