

Burkina Faso: Selbsthilfefonds im Osten

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Multisektorale Hilfe / 43020	
BMZ-Projektnummer	1995 67 082	
Projektträger	Direction Générale de la Coopération	
Consultant	DED (Kooperationspartner)	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1996	3. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	30 Monate	34 Monate
Investitionskosten	1,89 Mio EUR	1,94 Mio EUR
Eigenbeitrag der Zielgruppe	0,1 Mio EUR	0,15 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel Beitrag des DED	1,53 Mio EUR 0,26 Mio EUR	1,53 Mio EUR 0,26 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	DED	DED
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben beinhaltete die Einrichtung eines Fonds zur Finanzierung direkt Armut bekämpfender und Einkommen schaffender Vorhaben im Gebiet der früheren 3 Ostprovinzen des Landes (Gnagna, Gourma, Tapoa, inzwischen weiter unterteilt in die zusätzlichen Provinzen Koulpelogo, Komandjari, Kompienga) unter weitgehender Nutzung des Selbsthilfepotenzials der Bevölkerung. Finanziert wurden Maßnahmen der sozialen Infrastruktur (Bau und Rehabilitierung von Schulen und Gesundheitseinrichtungen) und der wirtschaftlichen Infrastruktur (Markt, Geschäfte, Bankgebäude, Getreidespeicher, Brunnen). Zudem wurden der Zielgruppe Fonds für individuelle Kredite zur Verfügung gestellt. Oberziel ist es, die Lebensbedingungen der überwiegend armen und ländlichen Bevölkerung zu verbessern. Projektziel des Vorhabens ist die angemessene Nutzung und Unterhaltung der Einzelprojekte sowie die Rückzahlung der Kredite. Als Indikatoren für die Projektzielerreichung sind vorgesehen:

- 75% der Endprojekte werden nach 2 Jahren von den Gruppen weiter betrieben.
- Rückzahlungsrate bei Einkommen schaffenden Maßnahmen (75%).

Das Vorhaben wurde als offenes Programm mit dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) durchgeführt und hat zwei Nachfolgephasen.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Das Vorhaben (Projet Fonds d'Autopromotion, PFA) setzt seinen Schwerpunkt auf den Mangel an Infrastruktur und den sehr eingeschränkten Zugang zu Krediten und ist in 6 Provinzen im Osten des Landes („Ostregion“) tätig. Die Komponenten des Projekts umfassen

- den Ausbau der sozialen Infrastruktur (Bau und Rehabilitierung von Klassenräumen, Wohnungen für Lehrer, Basisgesundheitsstationen, Wasserversorgung in Verbindung mit Einzelprojekten),
- die Errichtung von wirtschaftlicher Infrastruktur (Marktplatz, Geschäfte, Getreidespeicher, Ausbau von Furten, Brücke) sowie
- die Vergabe von Kleinkreditfonds für landwirtschaftliche Aktivitäten und Handwerk sowie Maßnahmen auf Dorfebene für die ländliche Bevölkerung. Die Mehrheit der Fonds richtet sich an Frauengruppen.

Offizieller Projektträger ist die Direction Générale de la Coopération des Finanz- und Budgetministeriums; die konzeptionelle und operative Durchführung ist an eine kleine Einheit in der Hauptstadt der Ostregion übertragen worden.

Die Konzeption des Vorhabens stützt sich besonders auf die Selbsthilfefähigkeit der Zielgruppe und wählt die Einzelprojekte auf Grundlage der Vorschläge einzelner Gruppen aus (Antragsprinzip). Danach erfolgt eine Studie, um die Notwendigkeit der Maßnahme festzustellen. Die Entscheidung wird in einem Aufsichtsgremium getroffen, in dem die Projekt durchführende Einheit, der Projektträger, die regionale Verwaltung und Repräsentanten der Zielgruppe vertreten sind.

Das Projekt wurde im Wesentlichen wie geplant durchgeführt. Aufgrund seines innovativen Charakters begann es mit einer 9-monatigen Pilotphase, die der Planung der Maßnahmen und der Sensibilisierung der Zielgruppe diente. Für eine systematische Überprüfung fanden während der Durchführung und am Ende Evaluierungen statt, was sich als sinnvoll erwiesen hat.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Während die Einzelprojekte der sozialen Infrastruktur (Schulen und Gesundheitsstationen) gut genutzt und ausreichend unterhalten werden, waren bei Schlussprüfung in den Bereichen wirtschaftliche Infrastruktur und Kleinkreditfonds in Teilbereichen Schwächen erkennbar:

- Der Marktplatz war falsch konzipiert und wird bis heute nicht effizient genutzt. Die Förderung von Geschäften und Apotheken kam vorrangig privaten, finanziell besser gestellten Personen zu Gute.
- Das Instrument der Kleinkreditfonds hat sich recht gut bewährt, allerdings sind die Zinsrückstände in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und betragen ca. 16% des Ausleihvolumens. Nicht intendierte Verwendung der Kredite, Weitergabe an Familienmitglieder, Fälle von Unterschlagung aufgrund sozialer Härten und Uneinigkeit in den Kreditkomitees gehören zu den Ursachen dieser Entwicklung.

Insgesamt gesehen hat das Projekt die Lebensbedingungen und die Selbsthilfefähigkeit in der Ostregion verbessert und damit auch die Grundlage für die Intensivierung und breitenwirksame Anwendung der Maßnahmen in den Nachfolgephasen gelegt. Leider hat es das Projekt versäumt, diese Wirkungen über systematisches Monitoring&Evaluierung im Einzelnen bzw. insgesamt zu dokumentieren. In Phase I wurden Maßnahmen in 57 Dörfern der 6 Programmprovinzen (973 Dörfer) durchgeführt, in Phase III wird heute mit 93 Dörfern gearbeitet. Die Infrastrukturinvestitionen haben zur Intensivierung der Armutsbekämpfung in der Ostregion beitragen und erstmalig die Möglichkeit geboten, über angemessene Kreditangebote die Einkommenssituation zu verbessern und zu diversifizieren.

Mit den Kreditfonds wurde eine strukturelle Neuerung in der Projektregion eingeführt. Allerdings sollte die Projekt durchführende Einheit die Betreuung und Überwachung der Kreditfonds möglichst bald an eine professionelle Institution übertragen. Zudem trägt das Vorhaben zu einer Stärkung dezentraler Strukturen bei. Die Ostregion ist inzwischen zu einer Schwerpunkregion der Zusammenarbeit zwischen Burkina Faso und Deutschland geworden.

Die Größe der Zielgruppe in Phase I lässt sich aufgrund der vielfältigen Interventionen nur sehr grob schätzen. In direkter Form haben ca. 20.000 Haushalte von den Leistungen profitiert und damit etwas mehr als bei Prüfung geschätzt - unter Einbeziehung der begünstigten Familienmitglieder sind es grob ca. 100.000. Es handelt sich hierbei um eine mehrheitlich arme Bevölkerung. Der Zugang zu Finanzmitteln für Frauen (rund 80 % der Endkreditnehmer) erfolgt durch selbst verwaltete Gruppen und ermöglicht es ihnen, ihr Einkommen im Bereich der Produktion, Verarbeitung und Kommerzialisierung von Früchten, Gemüse, Fisch sowie im Mästen und Wiederverkauf von Kleinvieh zu verbessern.

Die entwicklungspolitische Beurteilung stellt sich wie folgt dar:

- Das Projektziel des Vorhabens, die Nutzung und Unterhaltung der geschaffenen Infrastruktur durch die Zielgruppe und eine angemessene Rückzahlungsquote der Kredite, ist mit einigen Einschränkungen und der o. g. Rückzahlungsproblematik insgesamt erreicht worden. Wir messen dem Vorhaben eine ausreichende Effektivität zu (Stufe 3).
- Die Kosten der besichtigten Einzelmaßnahmen des Vorhabens sind angemessen, ein kleinerer Teil der Infrastrukturinvestitionen ist jedoch nicht rentabel (Markt) bzw. nicht zielgruppenkonform (Geschäfte/Apotheken) verwendet worden. Die Effizienz des Vorhabens wird mit ausreichend eingeschätzt (Stufe 3).
- Das Vorhaben hat zur Erreichung des Oberziels beigetragen. Allerdings sind die Projekt spezifischen Wirkungen mangels Datenverfügbarkeit nicht nachweisbar. Das partizipative und auf Pilotmaßnahmen gestützte Vorgehen hat die Basis für breitenwirksame Interventionen in der Ostregion in den Folgephasen gelegt. Die Konzeption ist auch heute noch - nach rd. 10 Jahren - in den wesentlichen Zügen gültig. Relevanz und Signifikanz des Vorhabens werden daher als zufrieden stellend bewertet (Stufe 2).

Dem Vorhaben Selbsthilfefonds im Osten wird damit eine insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 3) zugemessen.

Projekt übergreifende Schlussfolgerung

Es hat sich bewährt, eine in vielen Aspekten innovative Konzeption eines Vorhabens im Rahmen einer Pilotphase und mit einem relativ kleinen Mittelvolumen zu testen und anschließend weiter zu entwickeln. Wichtig sind auch begleitende Untersuchungen, die Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten heranziehen, Fehlentwicklungen schnell bemerken und zu deren Korrektur beitragen. Hierzu sind vom Träger adäquate Monitoring- und Evaluierungsinstrumente bereit zu stellen.

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, o. g. 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 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.