

## Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Sierra Leone: Sektorprogramm Mikrofinanz und ProCredit



<b>Sektor</b>	Finanzinstitutionen des formellen Sektors (24030)	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	1) Sektorprogramm Mikrofinanz I + II BMZ-Nr. 2003 66 062; 2005 66 299 2) ProCredit Bank Sierra Leone: 2005 66 430	
<b>Projektträger</b>	1) Bank of Sierra Leone 2) ProCredit Bank Sierra Leone	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011</b>		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
<b>Investitionskosten (gesamt)</b>	1) EUR 7,8 Mio. 2) EUR 7,5 Mio.	1) EUR 9,4 Mio. 2) EUR 7,5 Mio.
<b>Eigenbeitrag</b>	--	--
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel</b>	1) EUR 6,0 Mio. 2) EUR 1,6 Mio.)	1) EUR 6,0 Mio. 2) EUR 1,6 Mio.

\* beide Vorhaben in Stichprobe / Sektorprog. Mikrofinanz II zugebündelt

**Projektbeschreibung:** 1) MITAF ist ein virtueller Fonds unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, der 2004 von UNCDF, UNDP und KfW gegründet wurde. 2005 wurde die niederländische NGO Cordaid Finanzierungspartner. Der Fonds stellt Mittel für technische Beratung, Betriebsausstattung und Refinanzierung für Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) sowie punktuell Mittel zur Unterstützung von Institutionen der Meso- und Makroebene bereit. Damit sollten mehrere nachhaltige MFI aufgebaut sowie die Rahmenbedingungen im Mikrofinanzsektor gestärkt werden. Von der deutschen FZ wurden 2003 3,0 Mio. EUR (Sektorprogramm Mikrofinanz I) und 2005 weitere 3,0 Mio. EUR (Sektorprogramm Mikrofinanz II) für das Vorhaben zugesagt.

2) Eigenkapitalbeteiligung an der 2007 gegründeten ProCredit Bank Sierra Leone (PCBSL) sowie projektbegleitende personelle Unterstützung. Zu diesem Zweck wurden Treuhandmittel in Höhe von 0,6 Mio. EUR und A+F-Mittel in Höhe von 1,0 Mio. EUR bereitgestellt. Anteilseigner bei Gründung waren (Gründungskapital gesamt 3,5 Mio. USD): KfW (12 %); ProCredit Holding (68 %); DOEN-Stiftung (20 %). Für personelle Unterstützung sollten insgesamt 4 Mio. EUR für 4 Jahre zur Verfügung gestellt werden, von denen letztlich wegen des frühzeitigen Verkaufs nur 3 Mio. EUR gebraucht wurden. Davon wurden 1,0 Mio. EUR von der KfW zur Verfügung gestellt, zudem steuerten DOEN-Stiftung (350.000 USD), MITAF (1 Mio. USD) und die Gates-Stiftung (1.2 Mio. USD) bei.

**Zielsystem:** Projektziel beider Vorhaben war die Vergrößerung des nachhaltigen Angebots an bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen für KKV. Damit sollte ein Beitrag zur Armutsreduzierung durch Schaffung von Arbeitsplätzen und zusätzlichem Einkommen geleistet werden (Oberziel). MITAF sollte darüber hinaus zur strukturellen Stärkung des im Entstehen begriffenen Sektors beitragen.

**Zielgruppe:** Wirtschaftlich aktive Haushalte und KKV des formellen und informellen Sektors (vor allem im Einzelhandel) in Sierra Leone.

### Gesamtvotum:

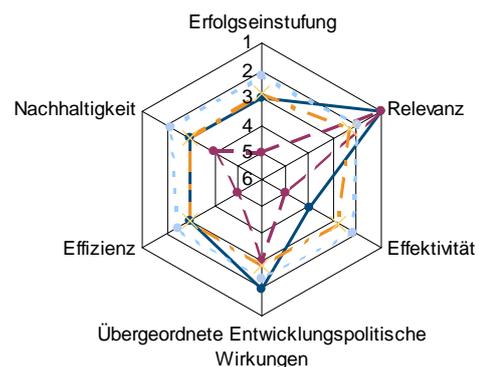
#### 1) Note 3

MITAF hat einen wichtigen Beitrag zum Aufbau des MFI Sektors geleistet, mit Abstrichen bei der Effizienz.

#### 2) Note 5

PCBSL hat die intendierten Ziele nicht erreicht und wurde vorzeitig verkauft.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

**Gesamtvotum:** Als Gesamtergebnis der Evaluierung kommen wir zu dem Schluss, dass MITAF einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des Mikrofinanzsektors geleistet hat und weiterhin leisten muss. Aufgrund einiger Schwächen in der Konzeption und Umsetzung bewerten wir das Projekt als insgesamt befriedigend (**Note 3**).

ProCredit Bank Sierra Leone (PCBSL) hat die intendierten Ziele nicht erreicht. Sie lag am Ende des 3. Geschäftsjahres so weit hinter den gesteckten Zielen zurück, dass davon auszugehen ist, dass diese auch ohne den Verkauf nicht erreicht worden wären. Dies ist sowohl auf Managementfehler vor allem in der Anfangsphase des Vorhabens, als auch maßgeblich auf die schwierigen Rahmenbedingungen im Partnerland zurückzuführen, wie im Folgenden näher erläutert wird. Wie die positive Entwicklung der PCB Kongo zeigt, ist daraus u.E. nicht der Schluss zu ziehen, dass der Greenfielding-Ansatz, d.h. die Gründung einer neuen Bank, in schwierigen Märkten grundsätzlich nicht erfolgreich sein kann. Auch wenn der Markteintritt der Bank dem Sektor positive Impulse geben konnte, beurteilen wir das Vorhaben insgesamt als nicht mehr ausreichend (**Note 5**).

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

**Relevanz:** Ein funktionierender Finanzsektor ist das Rückgrat jeder Volkswirtschaft. Insbesondere der Zugang zu Finanzierung von kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU) leistet einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen. Im Mikrofinanzsektor wird zudem von einer hohen Armutswirkung ausgegangen.

Bei Beendigung des Bürgerkrieges in Sierra Leone (2002) war der Finanzsektor stark unterentwickelt, der Mikrofinanzsektor kaum vorhanden. Beide Projekte, die mit unterschiedlichen Ansätzen den Aufbau eines Mikrofinanzsektors unterstützen sollten, hatten daher eine hohe Relevanz.

Der Aufbau eines diversifizierten Mikrofinanzsektors wurde zum einen über MITAF durch die Unterstützung verschiedener MFI gefördert. Neben der Erreichung einer größeren Anzahl von Kunden sollten so lokale Akteure gestärkt und zur Professionalisierung des Sektors beigetragen werden. Zudem sollten Meso- und Makroebene durch entsprechende Beratung unterstützt werden.

Mit dem Aufbau einer neuen Mikrofinanzbank, PCBSL, sollte ein international erfolgreiches Modell in den lokalen Markt eingeführt werden. Als Vollbank offerierte PCBSL ein breites Spektrum an Finanzdienstleistungen, die von den bestehenden MFIs nur teilweise angeboten werden konnten. Zudem sollte die Bank als "Best Practice"-Vorhaben zur Anhebung der Standards im gesamten Sektor beitragen. Vor dem Hintergrund der geringen Anzahl und Größe und des niedrigen Professionalisierungsgrades der bestehenden MFIs erschien

der Aufbau einer neuen Mikrofinanzbank („Greenfielding-Ansatz“) ein adäquater Weg zur Unterstützung der Sektorentwicklung.

Durch den regelmäßigen Austausch von Informationen zwischen den in MITAF involvierten Gebern (KfW, UNCDF, UNDP und Cordaid) sowie mit lokalen Akteuren (BoSL, MoFED) im Rahmen des Investitionskomitees und des Beratungskomitees (Advisory Committee) war eine gute Geberkoordinierung gegeben.

Insgesamt kommen wir zu dem Ergebnis, dass beide Projekte eine hohe Relevanz besitzen (**Note 1**).

**Effektivität:** Das bei Projektprüfung definierte Projektziel beider Projekte war die Ausweitung des nachhaltigen Angebots an bedarfsgerechten Finanzdienstleistungen für KKMU in Sierra Leone. Insbesondere sollte so KKMU, die bis dato keinen Zugang zum Finanzsektor hatten, dieser ermöglicht werden.

Bei beiden Vorhaben wurde die Erreichung dieses Projektziels anhand der für den Finanzsektor üblichen („state-of-the-art“) Indikatoren gemessen, insbesondere zur Erreichung von Endkreditnehmern (Portfoliogröße, Kundenzahl, durchschnittliche Kredithöhe), qualitative und quantitative Indikatoren zur Effizienz der teilnehmenden Institutionen (Portfolioqualität / Portfolio at Risk (PaR) > 30 Tage), sowie zur operativen und finanziellen Nachhaltigkeit.

Während bei MITAF alle quantitativen Ziele erreicht und teilweise sogar übertroffen wurden, insbesondere bei den Indikatoren für finanzielle und operative Nachhaltigkeit sowie die Anzahl aktiver Kunden im Mikrofinanzsektor, liegen Defizite bei der Portfolioqualität der teilnehmenden MFIs vor. Die Probleme in diesem Bereich haben sich seit Ende der Phase I von MITAF (Juni 2010) eher verstärkt, und einige MFIs, die bei Projektende noch eine dem Indikator entsprechende Portfolioqualität hatten, überschreiten zum Zeitpunkt der Ex-Post Evaluierung (Juni 2011) die Grenze von 5% PaR>30<sup>1</sup>. Viele der unter MITAF geförderten MFIs verfolgten zu ambitionierte Wachstumsszenarien und vernachlässigten dabei den Aufbau von Ressourcen und geeigneten Strukturen, was wiederum teilweise zu einer nicht mehr ausreichenden Portfolioqualität geführt hat.

ProCredit Bank Sierra Leone hat weder die quantitativen noch die qualitativen Ziele erreicht. Die Bank wurde aufgrund der hohen Verluste, des schwierigen Umfeldes und der kaum einzuhaltenden Eigenkapitalanforderungen der Zentralbank am Ende des dritten Geschäftsjahres an die nigerianische Ecobank verkauft.

Wir beurteilen die Effektivität von MITAF als zufriedenstellend (**Note 3**), während PCBSL klar alle gesetzten Zielindikatoren verfehlt hat (**Note 5**).

---

<sup>1</sup> Portfolio at risk (PaR)> 30: Volumenanteil der ausgegebenen Kredite, die sich mehr als 30 Tage im Zahlungsrückstand befinden.

**Effizienz:** Mikrofinanzierung hat sich generell als kosteneffizienter Ansatz zur Förderung von KKMU und Stärkung der privatwirtschaftlichen Entwicklung erwiesen. Allerdings ist die Kosteneffizienz beider Vorhaben aufgrund des sehr spezifischen Umfeldes in Sierra Leone (Post-Konflikt Umfeld, sehr niedriges Bildungsniveau, immer noch sehr frühes Entwicklungsstadium des gesamten Finanzsektors) kaum mit Vorhaben in anderen Ländern vergleichbar.

Die Effizienz von MITAF hätte durch das physische Pooling von Ressourcen erhöht werden können, worauf man sich in der ersten Phase jedoch unter den Gebern nicht einigen konnte. Die Tatsache, dass Kreditverträge trotz gemeinsamer Fondsgremien bilateral mit den entsprechenden Gebern abgeschlossen wurden und auch erst spät und nicht sehr weitreichend gemeinsame Dokumentation (*Policies & Procedures*) entwickelt wurde, führte zu erheblichen Verzögerungen bei Vertragsabschlüssen und insbesondere Auszahlungen. Zudem wurden beim Technical Service Provider (TSP) durch die relativ komplizierte Struktur unnötig Ressourcen für Koordination und Buchhaltung gebunden, die man effizienter bei der Unterstützung des Sektors hätte einsetzen können. Dazu kam, dass die Einbeziehung von Zentralbank und Finanzministerium (MoFED) in Investitionsentscheidungen auch diesen Prozess verlangsamte. Der Koordinationsprozess zwischen den Gebervetretern wurde durch unterschiedliche interne Grundsätze und Ansichten bezüglich des Konzeptes der Finanzsektorförderung sowohl unter den Gebern als auch zwischen Gebern und Zentralbank/MoFED erschwert und die Entscheidungsfindung war oft ein langwieriger Prozess. Dies spiegelt sich unter anderem in der Tatsache wider, dass von den unter der zweiten Phase des Programms zur Verfügung gestellten Mitteln rund zwei Drittel noch nicht ausgezahlt sind und auf die nächste Phase übertragen werden.

Das Volumen der für Beratungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel ist mit 62 % der gesamten ausgezahlten Mittel im Verhältnis zu den als Darlehen ausgezahlten Mitteln relativ hoch. Dies ist aus unserer Sicht vor dem Hintergrund des noch sehr schwach entwickelten Sektors aber notwendig und gerechtfertigt. Insbesondere der generell niedrige Ausbildungsstand bei (potenziellen) Mitarbeitern der MFI, die schwach ausgeprägte Kreditkultur und das schwierige Umfeld in einem Post-Konflikt Land erfordern einen erhöhten Einsatz von Beratung. Ein direkter Vergleich mit ähnlichen Projekten in anderen Ländern ist daher nur sehr eingeschränkt möglich.

Vor dem Hintergrund mangelnder Effektivität im Vorhaben PCBSL kann die Gründung der Bank nicht als effizient bezeichnet werden. Dies wird besonders deutlich, wenn man den hohen Ressourceneinsatz mit dem niedrigen Verkaufspreis ins Verhältnis setzt, der im März 2010 realisiert werden konnte. Zusätzlich zu den direkt dem Projekt zugeordneten FZ-Mitteln erhielt die Bank 1 Mio. EUR für Beratungsmaßnahmen von MITAF. Neben internen Schwächen beim Aufbau der PCBSL wie Managementdefiziten, häufigen Managementwechseln, überproportionalem Bestand an (unerfahrenem) ausländischem Personal und geringen Kenntnissen des speziellen Marktumfelds haben die schwierigen Bedingun-

gen im Land zu den hohen Kosten beigetragen. Letzteren Faktoren ist aus unserer Sicht ein hohes Gewicht beizumessen. Obwohl das ProCredit-Modell bereits in verschiedenen Kontexten, inkl. Post-Konflikt Ländern, erfolgreich umgesetzt wurde, sind die Defizite in den Rahmenbedingungen in Sierra Leone unterschätzt und ist das Geschäftsmodell nicht genügend an die lokalen Bedingungen angepasst worden.

Insgesamt beurteilen wir die Effizienz von MITAF als zufriedenstellend (**Note 3**), während sie bei PCBSL nur als mangelhaft (**Note 5**) bezeichnet werden kann.

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** MITAF hat eine wichtige Rolle beim Aufbau eines nachhaltigen Mikrofinanzsektors gespielt. Das Ausgangsniveau des Sektors war zu Projektbeginn sehr niedrig, und die Auswirkungen des 11-jährigen Bürgerkrieges sind noch heute deutlich sichtbar. Während der Projektlaufzeit hat sich ein diversifizierter Sektor herausgebildet, in dem die verschiedenen Segmente des Mikrofinanzmarktes von Institutionen mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen bedient werden.

Mit dem Fokus auf Aufbau und Professionalisierung des Sektors hat MITAF die Etablierung nachhaltiger Strukturen unterstützt. Dennoch ist der Sektor insgesamt noch weit entfernt von einer voll entwickelten Industrie und einige Schwächen müssen dringend angegangen werden. Dazu zählen insbesondere die Verbesserung der Portfolioqualität, Erweiterung des Produktangebotes, Expansion in ländliche Gegenden und eine weitere Verbesserung der Managementfähigkeiten der MFIs. Aufgrund dessen liegt der Fokus der Nachfolgephase von MITAF II auf diesen genannten Schwerpunkten.

PCBSL hatte einen positiven Effekt auf den Sektor insgesamt, indem die Bank ein Marktsegment als Zielgruppe adressierte, das bis dahin weder von kommerziellen Banken, noch von MFIs bedient wurde. Mit der Übernahme durch die Ecobank ist nun die erste kommerzielle Bank mit einer auf Mikrofinanz spezialisierten Tochtergesellschaft auf dem Markt tätig. PCBSL hat auch als erste Bank das VISA Kreditkartenbezahlsystem in Sierra Leone eingeführt. Das von PCBSL ausgebildete Personal steht sowohl der Ecobank (rund die Hälfte der Mitarbeiter von PCBSL wurden von Ecobank übernommen) als auch dem Sektor insgesamt weiterhin zur Verfügung.

Die konkreten Auswirkungen der Projekte auf Armutsreduzierung und Entwicklung von Einkommen und Beschäftigung können mangels systematischer Daten nicht exakt bestimmt werden. Vor dem Hintergrund der niedrigen durchschnittlichen Kreditgröße bei MITAF kann aber geschlossen werden, dass hauptsächlich Kleinstunternehmen bedient wurden, die den mittleren bis ärmeren Bevölkerungsschichten zuzuordnen sind. Wie bei anderen Mikrofinanzvorhaben werden die ärmsten Bevölkerungsschichten in Sierra Leone allerdings höchstens indirekt (Schaffung von Arbeitsplätzen) erreicht, da sie aufgrund des sehr niedrigen Entwicklungsstandes des Landes vielfach nicht das Potential haben, um erfolgreich ein Kleinstunternehmen aufzubauen.

Insgesamt beurteilen wir die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung von MITAF als gut (**Note 2**) und von PCBL als befriedigend (**Note 3**).

**Nachhaltigkeit:** Vor dem Hintergrund des frühen Stadiums der Marktentwicklung des Mikrofinanzsektors in Sierra Leone war die Projektlaufzeit von MITAF zu kurz, um vollständige nachhaltige Strukturen im Sektor zu etablieren. Dennoch ist zu betonen, dass erhebliche Fortschritte erzielt wurden. Die Beendigung des Programms zu diesem Zeitpunkt würde die Erfolge von MITAF allerdings gefährden. Es ist daher zu begrüßen, dass sowohl die im Land tätige Gebergemeinschaft als auch die lokale Regierung ihre Bereitschaft zur weiteren Unterstützung beim Aufbau des Sektors betont haben.

Während ein Großteil der MFIs weiterhin Beratungsmaßnahmen benötigen wird, haben einige einen großen Schritt in Richtung operationaler und finanzieller Nachhaltigkeit gemacht. Dieser Erfolg wird allerdings durch die teilweise anhaltend schlechte Portfolioqualität in vielen MFIs gefährdet. Zudem haben mehrere Marktteilnehmer auf das zunehmende Problem von "multiple lending" und Überschuldungstendenzen in den Ballungszentren aufmerksam gemacht.

Die Nachhaltigkeit von PCBSL hat die Erwartungen nicht erfüllt. PCBSL wurde an die Eco-bank verkauft, die die Geschäftstätigkeiten der PCBSL (mit bis jetzt geringfügigen Anpassungen im Geschäftsmodell) weiterführt. Trotz der positiven strukturbildenden Auswirkungen der PCBSL auf den gesamten Sektor und die Ausbildung von qualifiziertem Personal, das weiterhin im Sektor tätig ist, wird die Nachhaltigkeit insgesamt als nicht mehr zufriedenstellend angesehen.

Nachhaltigkeit von MITAF beurteilen wir als befriedigend (**Note 3**). Dabei wird sowohl dem frühen Entwicklungsstadium des Sektors als auch den Risiken, die von einer weiteren Verschlechterung der Portfolioqualität ausgehen, Rechnung getragen.

Die Nachhaltigkeit von PCBSL wird als nicht mehr zufriedenstellend beurteilt. (**Note 4**).

## ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

### **Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:**

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden