

Bangladesch: Privatwirtschaftsförderung II

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24040 / Informelle und halbformelle Finanzintermediäre	
BMZ-Projektnummer	2000 65 706	
Projektträger	1) Bank for Small Industries and Commerce (BASIC) 2) Industrial Development Leasing Company (IDLC) 3) United Leasing Company (ULC)	
Consultant	entfällt	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 2001	4. Quartal 2003
Durchführungszeitraum	2 Jahre	2 Jahre
Investitionskosten	keine Angabe	keine Angabe
Eigenbeitrag	keine Angabe	keine Angabe
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,1 Mio. EUR	5,1 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung (Gesamtnote)	3	
• Signifikanz/Relevanz (Teilnote)	3	
• Effektivität (Teilnote)	3	
• Effizienz (Teilnote)	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste die Bereitstellung eines FZ-Zuschusses in Höhe von rd. 5,1 Mio. EUR zur Weiterleitung als Darlehen an die drei Finanzierungsinstitutionen Bank for Small Industries and Commerce Bangladesh Lt. (BASIC), Industrial Development Leasing Company of Bangladesh Lt. (IDLC) und United Leasing Company Lt. (ULC). Durch die Einrichtung eines revolving Kreditfonds sollte die Förderung von Kleinunternehmen durch Kredite (rd. 2,0 Mio. EUR an BASIC) sowie von Kleinunternehmen durch Leasing (jeweils rd. 1,5 Mio. EUR an IDLC und ULC) erreicht werden.

Programmziel war die nachhaltige Versorgung der Zielgruppe der überwiegend urbanen Klein- und Kleinbetriebe mit Finanzdienstleistungen durch die drei Finanzinstitutionen. Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie zur Finanzsystementwicklung in Bangladesch zu leisten. Als Indikatoren für das Programmziel wurden jeweils sieben Indikatoren für die drei Träger festgelegt. Für das Oberziel sollten die gleichen Indikatoren wie für das Programmziel gelten, zusätzlich insbesondere aber die Anzahl der neu geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze und die ausgelegten Kleinstkredite.

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

Die Durchführung der Kleinstkreditkomponente des Vorhabens wurde als Apex-Struktur mit der BASIC als Apex-Bank und Non-Government-Mikrofinanz-Institutionen (NGO-MFI) als Weiterleitungsinstitutionen wie geplant durchgeführt. Insgesamt waren 35 NGO in die Kleinstkreditkomponente involviert. Die Leasingkomponente wurde direkt von den beiden Leasing Gesellschaften IDLC und ULC abgewickelt. Gegenüber dem Projektprüfungsbericht in 2001 haben sich bei keiner der drei Finanzinstitutionen wesentliche institutionelle Veränderungen ergeben.

Basic verzichtet als Apex-Bank auf dingliche Sicherheiten und akzeptiert Garantien der NGOs. Die Kriterien für eine Akkreditierung als Durchleitungsorganisation erscheinen wenig formalisiert und beinhalten überwiegend qualitative Indikatoren (z. B. bisherige Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit BASIC, ausstehendes Kreditvolumen, Jahresabschlüsse, Non-Performing Loans, usw.). Die Weiterleitung der Mittel erfolgt als Vorauszahlung, die Verwendung wird nachträglich durch die NGOs gemäß den vertraglichen Regelungen belegt. Die von der BASIC verwendete Abgrenzung der Zielgruppe der Kleinstbetriebe entspricht den in Bangladesch geläufigen Definitionen. Verbesserungsfähig ist die Aufbau- und Ablauforganisation der BASIC-Bank als Apex-Bank, insbesondere hinsichtlich eines effizienten Monitoring- und Berichtssystems, das den zeitnahen Abruf relevanter Daten (z. B. Kreditverwendung, Kreditrückzahlung) ermöglicht. BASIC zahlt 1 % Zinsen an die bangladeschische Regierung und leitet die Mittel an die beteiligten NGOs zu einem Zinssatz in Höhe von 7 % weiter. Die bangladeschische Regierung führte die Zinsgegenwerte vereinbarungsgemäß dem Entwicklungshaushalt zu. Für die Abwicklung der Kredite erhält BASIC eine Marge von 3,5 %. Die NGOs vergeben die Endkredite an Kleinstbetriebe zu Zinsen zwischen 20 - 50% p.a.. Dies entspricht grundsätzlich den Marktkonditionen. Die bei BASIC anfallenden Zinsspaltungsgegenwerte in Höhe von 2,5 % wurden vereinbarungsgemäß dem Mikrokreditkonto zugeführt und wurden für eine erneute Kreditvergabe verwendet. Der Einstandszinssatz in Höhe von 1 % für BASIC beinhaltet ein erhebliches Subventionselement, das sich heute angesichts der positiven Entwicklung im Mikrofinanzsektor in Bangladesch nicht mehr rechtfertigen lässt.

IDLC und ULC haben in den vergangenen 2 Jahren ihre Geschäftstätigkeit weiter diversifiziert und sehen sich beide mittlerweile als universal tätige Finanzinstitutionen. Künftig soll dem Segment der Privatkunden verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden. Wichtigstes Finanzprodukt ist weiterhin die Leasingfinanzierung mit einem Anteil an den Aktiva beider Finanzinstitute von rund 61%. Die Finanzierungsbedingungen sind marktkonform und gewinnorientiert. Der Anteil der Finanzierung von Kleinunternehmen (inklusive Kleinstbetrieben) lag Ende 2004 bei rund 46 % (IDLC) bzw. 71 % (ULC). Mit den FZ Mitteln wurden insgesamt 68 Leasingverträge (IDLC 21, ULC 47) für 56 Kleinbetriebe finanziert. Die Leasingfinanzierung wurde fast ausschließlich für Betriebserweiterungen oder -modernisierungen eingesetzt, die Laufzeit der Verträge lag im mittel- bis langfristigen Bereich. Sektorale Schwerpunkte waren der Transport, die verarbeitende Industrie und der Dienstleistungssektor, über 90% der Leasingverträge gingen in den Großraum Dhaka. Die beiden Leasinggesellschaften finanzierten mit den FZ-Mitteln fast ausschließlich Altkunden. Von den gesamten Investitionskosten wurden durch die FZ rund 90 % finanziert, der Anteil der Eigenmittel von ULC und IDLC lag nur bei 1 %. Der Durchschnittswert der Leasingverträge liegt bei 5,5 Mio. BDT bzw. rd. 70.000 EUR (IDLC) und 2,4 Mio. BDT bzw. rd. 30.600 EUR bei ULC. Die Rückflüsse aus den Leasingverträgen verwenden IDLC und ULC für die Refinanzierung ihres normalen Leasinggeschäfts. Die Vorgabe der Einrichtung eines separaten revolvingierenden Einsatzes der FZ-Mittel für die Zielgruppe des FZ-Vorhabens war IDLC und ULC nicht bekannt und auch nicht in den Besonderen Vereinbarungen erwähnt.

Die buchungsmäßige Verwendungskontrolle und die stichprobenmäßige Kontrolle von Endkrediten vor Ort ergaben keine Beanstandungen

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Insgesamt beurteilen wir sowohl die Oberzielindikatoren als auch die Programmzielindikatoren als ausreichend erfüllt. Da aus heutiger Sicht einer der ursprünglich sieben Programmzielindikatoren (Anzahl der geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze) den Oberzielindikatoren unterzuordnen ist, verbleiben die folgenden sechs Programmzielindikatoren:

Programmzielindikatoren	Soll: PPB	Ist: Ende 2. Jahr nach Auszahlung
(1) Bruttokreditportfolio Kleinstkredite und Leasing KMUs mit bis zu 50 Mio. Taka Anlagekapital	BASIC: Kleinstkreditportfolio > 250 Mio. Taka IDLC: Total leased assets > 100 Mio. Taka ULC: Total leased receivables > 150 Mio. Taka.	BASIC: 280,4 Mio. Taka IDLC: Keine Angaben möglich ULC: 414 Mio. Taka (KMU bis zu 10 Mio. Taka Anlagekapital)
Bewertung		Indikator ist zufrieden stellend erfüllt.
(2) Verzug bei Zins- und Tilgungsraten bzw. Leasingraten über 90 Tagen aus FZ finanzierten Krediten bzw. Leasing	BASIC: < 3% IDLC/ ULC: < 5%.	BASIC: 2% IDLC: 5,64% ULC: 7,6% (über 180 Tage)
Bewertung		Indikator ist teilweise verfehlt, aber Verfehlung ist noch akzeptabel.
(3) Aus FZ finanzierter Kleinstkredit- bzw. Leasingbetrag	BASIC: < 5.000 Taka IDLC/ ULC: < 5,0 Mio. Taka.	BASIC: 5.166 Taka IDLC: 5,5 Mio. Taka ULC: 2,39 Mio. Taka
Bewertung		Indikator ist teilweise verfehlt, aber Verfehlung ist noch akzeptabel.
(4) Verwaltungsaufwand zu Betriebsergebnis vor Steuern	BASIC: < 40% IDLC: < 45% ULC: < 20%	BASIC: 31% IDLC: 38,7% ULC: 15,5%
Bewertung		Indikator ist zufrieden stellend erfüllt.
(5) Gewinn (nach Steuern) pro Mitarbeiter	BASIC: > 380.000 Taka IDLC: > 1 Mio. Taka ULC: > 3 Mio. Taka.	BASIC: 504.300 Taka IDLC: 1,47 Mio. Taka ULC: 3,75 Mio. Taka
Bewertung		Indikator ist zufrieden stellend erfüllt.
(6) Anteil der Rückstände von mehr als 90 Tagen am ges. Kredit- bzw. Leasingvolumen	BASIC: < 5% IDLC: < 4% ULC: < 2%.	BASIC: 3,7% (Rückstände > 180 Tage) IDLC: 5,9% (Rückstände > 180 Tage) ULC: 1,2% (Rückstände > 180 Tage)
Bewertung		Indikator ist teilweise verfehlt, aber Verfehlung ist noch akzeptabel.

Auch die beiden Indikatoren (Anzahl der Arbeitsplätze, ausgelegte Kleinstkredite), die die Oberzielerreichung widerspiegeln sollen, sind erfüllt. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung waren insgesamt Kleinstkredite an 34.910 Kleinstunternehmen und 68 Leasingverträge für 56 Kleinbetriebe und finanziert. Zudem wurden rd. 35.500 Arbeitsplätze neu geschaffen oder erhalten. Bei der Kleinstkreditkomponente kann von einer hohen Breitenwirksamkeit und einem signifikanten Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und Einkommen und damit von einem mittelbaren Beitrag zur Armutsminderung ausgegangen werden. Bei der Leasingkomponente fällt der Beitrag zu den realwirtschaftlichen Zielen aufgrund der geringen Anzahl von Finanzie-

rungen und des nicht Zielgruppen bezogenen revolvingen Einsatzes der FZ-Mittel entsprechend geringer aus. Kritisch zu beurteilen ist die geringe Breitenwirksamkeit der IDLC Leasingkomponente.

Aufgrund der hohen Zahl geförderter Kleinstbetriebe hatte das Vorhaben substantielle positive Auswirkungen auf Beschäftigung, Einkommen und Armutsminderung. Die Kreditvergabe erfolgte grundsätzlich geschlechtsunpezifisch. Bei der Kleinstkreditkomponente haben Frauen überproportional von der Kreditvergabe profitiert, so dass eine ableitbare positive Auswirkung auf die Gleichberechtigung der Geschlechter konstatiert werden kann. Partizipative Entwicklung / gute Regierungsführung waren keine Ziele des Vorhabens. Darüber hinaus war das Programm nicht auf Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet. Die vor Ort von den Banken zur Verfügung gestellten Projektunterlagen und die Betriebsbesuche im Rahmen der Stichprobe deuten darauf hin, dass der als Auflage formulierte Ausschluss von Betrieben mit besonders negativen Umwelteffekten (z. B. Gerbereien, Färbereien, Galvanikbetriebe) eingehalten wurde.

In einer zusammenfassenden Bewertung schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein:

Effektivität

Programmziel war die nachhaltige Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für urbane Klein- und Kleinstbetriebe. Gemessen an den formulierten Zielindikatoren ist das Programmziel ausreichend erfüllt (Ausnahme: IDLC bei FZ- und Gesamtportfolioqualität, ULC bei FZ-Portfolioqualität). Positiv ist dabei die Breitenwirksamkeit der Kleinstkreditkomponente mit fast 35.000 Kreditnehmern zu erwähnen, gleiches gilt für die Leasingfinanzierung durch ULC mit 47 Verträgen bei relativ niedrigem durchschnittlichem Leasingbetrag. Kritisch zu beurteilen sind die geringe Breitenwirksamkeit der IDLC Leasingkomponente mit nur 21 Leasingnehmern und relativ hohem durchschnittlichem Leasingbetrag. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens als ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).

Relevanz/Signifikanz

Oberziel war es, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und Finanzsystementwicklung zu leisten. Beide Indikatoren des Oberziels sind zufrieden stellend erfüllt. Die realwirtschaftlichen Effekte (Arbeitsplätze) sind uneingeschränkt positiv zu bewerten. Es ist auch von einer nachhaltigen Bereitstellung der Finanzdienstleistungen auszugehen. Allerdings sind die Strukturwirkungen auf den Finanzsektor begrenzt: Die o.g. Einschränkungen im Hinblick auf den revolvingen Einsatz und die weitgehende Konzentration auf Altkunden begrenzen sowohl die Breitenwirksamkeit als auch die Signifikanz der entwicklungspolitischen Wirkungen. Die grundsätzliche Relevanz der Leasing- und Kreditfinanzierung für Klein- und Kleinstbetriebe ist gegeben. Insgesamt bewerten wir die Signifikanz und Relevanz des Vorhabens als noch ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).

Effizienz

Die Trägerbanken arbeiten vergleichsweise effizient. Ertragssituation und Kapitalausstattung liegen über dem Sektordurchschnitt. Verbesserungsfähig ist die Aufbau- und Ablauforganisation der BASIC Bank als Apexbank, insbesondere hinsichtlich eines effizienten Monitoring- und Berichtssystems, das den zeitnahen Abruf relevanter Daten (z.B. Kreditverwendung, Kreditrückzahlung) ermöglicht. Insgesamt bewerten wir die Produktionseffizienz als ausreichend. Die Endkundenkonditionen der Leasingfinanzierungen und der KKMU-Kredite sind marktkonform. Die Verwendung der Finanzierungen durch die Klein- und Kleinstunternehmen erfolgt relativ erfolgreich (Indikatoren: Rentabilität und Rückzahlungsverhalten). Die Allokationseffizienz bewerten wir ebenfalls als ausreichend. Insgesamt kommen wir zu einer ausreichenden Beurteilung der Effizienz des Vorhabens. (Teilbewertung: Stufe 3).

In einer zusammenfassenden Abwägung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer insgesamt **ausreichenden** Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens (**Gesamtbewertung: Stufe 3**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Bei Projekten mit Apex-Struktur sollte die Auswahl der Banken / Finanzinstitutionen im Rahmen eines transparenten, öffentlichen Auswahlverfahrens stattfinden. Eine solche Vorgehensweise gewährleistet einen freien und fairen Wettbewerb um die knappen Fördermittel und steigert die Effizienz.

Refinanzierungskonditionen sollten bei Finanzsektorvorhaben nach Möglichkeit so festgelegt werden, dass für die Partnerbanken / Finanzinstitutionen ein Anreiz bleibt, Spareinlagen einzuwerben.

Eine wiederkehrende Beobachtung bei KKMU-Kreditlinien besteht darin, dass die Gesamtlaufzeit des Darlehens an das Empfängerland i.d.R. eine wesentlich längere Laufzeit aufweist als die Weiterleitungskonditionen für die involvierten Banken / Finanzinstitutionen. Um die Signifikanz dieser Art von Vorhaben zu erhöhen, wäre eine Angleichung der Weiterleitungslaufzeiten an die Gesamtlaufzeit des Darlehens erstrebenswert, insbesondere um einen dauerhaft revolutionierenden Einsatz der Mittel zu gewährleisten.

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, weiter oben näher beschriebenen 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.