

Ägypten: Social Fund for Development – Förderung von Kleinst- und Kleinbetrieben I und II (EDP I und II)

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1993 66 279 / 1995 66 886	
Projektträger	Social Fund for Development (SFD)/ Small Enterprise Development Organization (SEDO)	
Consultant		
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	EDP I: 3 Quartal 94 EDP II: 2 Quartal 96	EDP I: 4 Quartal 94 EDP II: 4 Quartal 96
Durchführungszeitraum	EDP I: 18 Monate EDP II: 34 Monate	EDP I: 48 Monate EDP II: 86 Monate
Investitionskosten	EDP I: 7,6 Mio EUR EDP II: 6,1 Mio EUR	EDP I: 6,1 Mio EUR EDP II: 6,1 Mio EUR
Eigenbeitrag der Kreditnehmer	Keine Angaben	Keine Angaben
Finanzierung, davon FZ-Mittel	EDP I: 5,1 Mio EUR EDP II: 5,1 Mio EUR	EDP I: 5,1 Mio EUR EDP II: 5,1 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziel beider Vorhaben war die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und Einkommen in privaten Kleinbetrieben Ägyptens sowie die Schaffung von Zugangsmöglichkeiten der Betriebe zu Leistungen des formalen Finanzsektors. Projektziel war die Förderung selbstständig und rentabel arbeitender Existenzgründer und bestehender Kleinbetriebe und die erfolgreiche zielgruppenorientierte Vergabe von Investitionskrediten durch Geschäftsbanken. Die beiden Vorhaben wurden mit insgesamt 10,2 Mio. EUR FZ-Darlehen unterstützt.

Mit der Durchführung der Maßnahmen war der Social Fund for Development (SFD) bzw. die Small Enterprise Development Organization (SEDO) beauftragt, welche die FZ-Darlehen als APEX-Institution über ägyptische Geschäftsbanken an die Unternehmen weiterleitet. Im Vorhaben EDP I wurden die FZ-Mittel ausschließlich über die staatliche Agrarentwicklungsbank, die Principle Bank for Development and Agricultural Credit, an die Unternehmen vergeben. Im Projekt EDP II wurden die FZ-Mittel über die Banque Misr, die Bank of Alexandria und die National Bank of Egypt vergeben. Als Indikatoren für die Erreichung des Projektziels wurden für EDP I die fristgerechte Leistung des Schuldendienstes von mindestens 85 % der Kreditnehmer, die Schaffung oder Erhaltung von mindestens 2000 Arbeitsplätzen und die Steigerung des Umsatzes bei 85 % der Betriebe zum Ende der Kreditlaufzeit festgelegt. Für EDP II wurden analog

eine Rückstandsquote von max. 15 %, eine Schuldendienstquote von mind. 85 % und einem maximalen Forderungsausfall von 5 % nach Ende der Projektlaufzeit als Indikatoren festgelegt.

Bei Erreichung der Projektziele wurde die Erreichung der Oberziele angenommen.

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

Die Vorhaben wurden ohne wesentliche Abweichungen von den ursprünglich geplanten Konzeptionen durchgeführt.

Darlehensnehmer der beiden FZ-Darlehen in Höhe von insgesamt 10,2 Mio. EUR ist die Arabische Republik Ägypten, vertreten durch die ägyptische Zentralbank. Die Mittel wurden in lokaler Währung an den Social Fund for Development weitergeleitet, der zur Abfederung negativer Wirkungen der Strukturanpassungsmaßnahmen zu Beginn der 90-Jahre gegründet wurde. Innerhalb des Social Fund for Development ist die Small Enterprise Development Organisation verantwortlich, die als quasi autonome Institution 1999 per Präsidialdekret aus dem Enterprise Development Program (EDP) des SFD hervorging. Die Funktion von SEDO entspricht einer APEX-Institution, die auf nationaler Ebene Kreditlinien an Banken und Nichtregierungsorganisationen zur Weitergabe an KMU vergibt.

Im Rahmen von EDP I wurden 22,2 Mio. LE über SEDO an die fünf Governoratsbanken der Principle Bank for Development and Agricultural Credit (PBDAC) in den Governoraten Kafr El Sheik, Assuit, Giza, Minia und Sohag zur Vergabe von Kleinkrediten weitergeleitet. Die Endkreditzinsen wurden mit 12 % festgelegt. Die maximale Kredithöhe wurde auf 50.000 LE für Investitionskredite und 25.000 LE für Betriebsmittelkredite festgelegt. Die Auszahlung der Mittel erfolgte zwischen 1994 und 1998 und gemessen an den Annahmen bei Projektprüfung um mehr als zwei Jahre verzögert. Insgesamt wurden 2.420 Kredite mit einem Gesamtvolumen von 38,9 Mio. LE vergeben, so dass die FZ-Mittel 1,75 Mal (revolvierend) eingesetzt wurden. Die Kredite wurden überwiegend kurzfristig zur Finanzierung von Betriebsmitteln verwendet. Nur 16 % der Kredite wurden an Existenzgründer vergeben. Eine gleichmäßige Verteilung zwischen Investitions- und Betriebsmittelkrediten, wie bei Projektprüfung vorgesehen, wurde nicht erreicht. Ursache sowohl für die Art und Struktur der Endkredite als auch für die verzögerte Auszahlung der Mittel war, dass gleichzeitig andere SEDO-Mittel über die PBDAC zu einem günstigeren Zinssatz für Investitionen, insbesondere für Existenzgründer zur Verfügung standen. Die Rückzahlungsquote liegt in den fünf regionalen Governoratsbanken für das derzeit ausstehende SEDO-Kreditportfolio bei 97,5 %, so dass der Zielindikator von EDP I erreicht wurde.

Aufgrund institutioneller Schwächen der PBDAC wurde in EDP II auf eine Zusammenarbeit mit PBDAC bewusst verzichtet und eine Vergabe der Endkredite über staatliche Geschäftsbanken vorgesehen. So wurden Verträge mit Bank of Alexandria (BoA), Bank Misr (BM) über jeweils 5,0 Mio. LE und über 10,0 Mio. LE mit der National Bank of Egypt (NBE) unterzeichnet. Insgesamt wurden 774 Kredite mit einem Gesamtvolumen von 21,4 Mio. LE vergeben. Durch politische Vorgaben wurden die Standardkreditzinsen des SEDO unter Reduzierung der Margen für die Durchleitungsbanken auf 7 % (Existenzgründer, bis 50.000 LE) bis 11 % (bestehende Unternehmen, Kredite bis 200.000 LE) reduziert. Entgegen dieser allgemeinen Zinspolitik des SEDO wurde unter EDP II der Zinssatz für Existenzgründerkredite bis 50.000 LE auf 9 % festgelegt. Als Konsequenz wurden auch unter EDP II die Endkredite überwiegend an bestehende Unternehmen vergeben, da SEDO parallel günstigere Kredite für Existenzgründer mit 7 % über die gleichen Banken angeboten hat. Die Standardkreditzinsen der SEDO Programme liegen unter dem Marktniveau, das in Ägypten derzeit bei 13 % – 16 % für vergleichbare Kredite liegt. Sie liegen zum Teil sogar unter dem durchschnittlichen Zinssatz für Spareinlagen (7,8 %) und unter dem Interbankenzinssatz (11,5 %). Unter Berücksichtigung des wachsenden Inflationsdruckes dürften die Zinsen für Existenzgründer mit 7 % bald real negativ sein.

Bank Misr hat aus den FZ-Mitteln insgesamt 97 Kredite mit einem durchschnittlichen Volumen von 51.500 LE ausschließlich an bestehende Unternehmen in der Möbelindustrie im Governorat Damietta vergeben. Die Laufzeit der Kredite betrug 42 bis 60 Monate. Die Rückstandsquote der FZ-Linie ist mit 26,8 % hoch, doch sowohl besser als der Durchschnitt des SEDO-Portfolios mit BM in Damietta (35,1 %) als auch besser als das gesamte SEDO-Portfolio mit BM (33,9 %). Die angestrebte Rückzahlungsrate von 85 % wurde nicht erreicht. 21,8 % des gesamten SEDO-Portfolios mit BM ist in Damietta länger als 360 Tage im Verzug, so dass der Forderungsausfall auch für die FZ-Linie deutlich über 5 % liegen dürfte. BoA hat aus den FZ-Mitteln

209 Kredite in 18 Governoraten mit Laufzeiten zwischen 18 und 60 Monaten ebenfalls ausschließlich an bestehende Unternehmen vergeben. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung waren 80 % der Kredite zurückgezahlt und 17 % der ausstehenden Rückzahlungsraten im Verzug. Damit ist die Qualität des Endkreditportfolios der FZ-Linie besser als das SEDO-Portfolio insgesamt mit BoA, das eine durchschnittliche Rückstandsquote von 32,8 % aufweist. Wie bei BM ist auch bei BoA die Rückstandsquote (länger als 360 Tage) mit 28,7 % sehr hoch. NBE hat insgesamt 449 Kredite mit einem Gesamtvolumen von 10,8 Mio. LE und Laufzeiten von 40 bis 54 Monaten aus den FZ-Mitteln ausgelegt. Die Kredite wurden ausschließlich an bestehende Unternehmen in den Governoraten Aswan und Monofia vergeben, da in diesen Governoraten bei Abschluss des Kreditvertrages zwischen NBE und SEDO die Rückzahlungsraten des bestehenden SEDO-Portfolios über 85 % lagen. Bisher werden alle Rückzahlungen der aus der FZ-Linie finanzierten Kredite fristgerecht geleistet. Bei einer Rückstandsquote des gesamten SEDO-Portfolios der NBE in Aswan mit 4,33 % und in Monofia mit 3,38 % ist der Rückschluss zulässig, dass für die Endkredite der FZ-Tranche, die über NBE vergeben wurde, die angestrebte Portfolioqualität erreicht wird. Ursachen für die schlechte Qualität des SEDO-Kreditportfolios bei BoA und BM lagen im politischen Druck auf die Banken, Kreditprogramme des SFD/SEDO schnell auszuzahlen, in Kombination mit der fehlenden Erfahrung und den institutionellen Voraussetzungen der beiden Banken, Kredite an die Zielgruppe der kleinen und mittleren Unternehmen zu vergeben.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die wesentlichen Wirkungen beider Vorhaben wurden bei der Projektprüfung auf der realwirtschaftlichen Ebene von Einkommens- und Beschäftigungswirkungen bei der Zielgruppe gesehen. SEDO schätzt, dass die beiden FZ-Vorhaben zur Schaffung und Erhaltung von rd. 5.200 Arbeitsplätzen beigetragen haben. Auch wenn SEDO die Höhe der Beschäftigungswirkungen seiner Programme tendenziell überschätzt, sind die positiven Beschäftigungseffekte der SEDO Programme offensichtlich und empirisch belegt.

Die Vorhaben haben allerdings nur begrenzt und temporär dazu beigetragen den Zugang der Zielgruppe zu Krediten zu verbessern. Die Portfolioqualität unter EDP II ist z.T. deutlich unter den Erwartungen. Die institutionelle und finanzielle Nachhaltigkeit von SEDO als APEX-Institution ist nicht gewährleistet und die Geschäfts- und Zinspolitik des SEDO führt die Geschäftsbanken nicht an das KMU-Geschäft heran, sondern durch die nicht Risiko und Kosten orientierte Festlegung der Endkreditzinsen unter Marktniveau wird der Aufbau eines nachhaltigen Kreditgeschäftes durch die Geschäftsbanken aus eigenen Mitteln behindert. Eine Fortsetzung der SEDO-Politik ist auf Zuschüsse und konzessionäre Finanzierungen von Gebern angewiesen. Da die Subventionierung der Endkreditzinsen nur durch den Zugang von SEDO zu konzessionären Finanzierungen und Zuschüssen möglich war und ist, sollten diese limitierten Ressourcen gezielter, nur komplementär und nicht Markt verzerrend eingesetzt werden. Eine nachhaltige Bereitstellung eines ausreichenden Finanzierungsangebots für KMU lässt sich langfristig nur marktkonform über den lokalen Finanzmarkt aufbauen, der über ausreichend Liquidität verfügt. Die zunehmende Übernahme von Bankenfunktionen durch den SEDO - ohne der Bankenaufsicht zu unterliegen - einschließlich der direkten und indirekten Übernahme von Kreditrisiken, widerspricht der Funktion von SEDO als APEX-Institution und reduziert die Funktion der Banken auf einfache Abwicklungsstellen.

In einer zusammenfassenden Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit kommen wir zur folgenden Bewertung der Vorhaben :

Effektivität: Gemessen an den formulierten Zielindikatoren wurden im Fall von EDP I die realwirtschaftlichen Ziele erreicht. Im Fall von EDP II ist dies nur mit Abstrichen der Fall. Mit Bezug auf den Finanzsektor lassen sich keine positiven strukturellen Wirkungen feststellen. Im Gegenteil, die von SEDO angewandte Kredit- und Zinspolitik ist nicht Risiko und Kosten orientiert. Sie verhindert, dass die Banken mit eigenen Mitteln in das Kreditgeschäft für Kleinkredite einsteigen. Die unter der Regie von SEDO etablierte Kreditversorgung ist aufgrund der schlechten Portfolioqualität und der damit verbundenen Erodierung der bereit gestellten Finanzmittel finanziell auf Dauer nicht tragbar. Ein nachhaltiger Zugang von KMU zu Krediten konnte nicht etabliert werden. Trotz der positiven realwirtschaftlichen Wirkungen bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

Signifikanz / Relevanz: Durch die Kreditprogramme des SEDO wurde in den vergangenen Jahren ein positiver Beitrag zur Verbesserung des Zugangs von KMU zu Leistungen des Finanz-

sektors und damit zur Schaffung von Beschäftigung und Arbeitsplätzen geleistet. Allerdings ist dieser Beitrag aus den o.g. Gründen weder nachhaltig noch Struktur bildend oder modellhaft. Die Vorhaben weisen sowohl betreffend ihrer Wirkung auf die Arbeitsweise und Funktion von SEDO als APEX-Institution als auch betreffend der Kreditvergabe der Banken eine unzureichende Signifikanz auf. Die Signifikanz und Relevanz des Projektansatzes zur Lösung des Hauptproblems einer nachhaltigen Kreditversorgung für KMU ist nicht gegeben ist, so dass wir die Signifikanz und Relevanz der Vorhaben als nicht mehr ausreichend bewerten (**Teilbewertung: Stufe 4**).

Effizienz: SEDO als APEX-Institution weist signifikante institutionelle Schwächen auf und die finanzielle Nachhaltigkeit von SEDO ist nicht gegeben. Die Zinspolitik ist trotz des Drucks verschiedener Geber und Entwicklungsorganisationen, einschließlich der KfW, nach wie vor sozial orientiert, politisch beeinflusst und behindert eine betriebswirtschaftlich effiziente Geschäftspolitik. Die teilweise sehr schlechte Portfolioqualität bei bestimmten Durchleitungsbanken lässt auf eine nicht effiziente Verwendung der Mittel in diesen Fällen schließen. In diesem Zusammenhang ist auch die verzögerte Umsetzung der beiden Programme zu sehen. Wir beurteilen die Effizienz der Vorhaben als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

In einer Zusammenfassung aller vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer nicht mehr ausreichenden Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens (**Gesamtbewertung: Stufe 4**).

Als positive Nebenwirkung ist festzuhalten, dass durch das Drängen der deutschen FZ auf eine stärkere Marktorientierung der SEDO Politik, die beiden Vorhaben maßgeblich zur Profilbildung der deutschen FZ im Geberdialog beigetragen haben. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat die Konsequenzen aus den Schwächen der SEDO-Politik gezogen, schon zugesagte Mittel 2002 reprogrammiert und eine weitere Zusammenarbeit mit SEDO an konkrete Reformschritte, wie die Anwendung einer marktkonformen Zinspolitik und eine stärkere Autonomie, gebunden.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Trotz z.T. positiver realwirtschaftlicher Wirkungen unterstreicht die Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens, die Notwendigkeit bei der Prüfung von Vorhaben nicht primär realwirtschaftliche Ziele auf Ebene der Zielgruppe in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr sollten entsprechend dem seit 2004 gültigen Sektorkonzept zur Finanzsystementwicklung konsequent Projektziel und Projektkonzeption die Steigerung der Leistungsfähigkeit des Finanzsystems und seiner Institutionen in den Mittelpunkt stellen, um so die Nachhaltigkeit der Vorhaben zu sichern.

Eine gegen die Marktkräfte gerichtete Zinssubventionierung von Kleinbetrieben sollte mit FZ-Mitteln nicht unterstützt werden, insbesondere nicht, wenn sie die Entstehung von Märkten verhindert. In Zusammenhang mit der Zinsgestaltung sollte auch eine starre Festschreibung von Endkreditzinsen und damit der Margen für die Banken vermieden werden. Eine Risiko und Kosten orientierte Festlegung der Endkreditzinsen durch die Banken ist anzustreben, da sie durch die Berücksichtigung der Kreditrisiken die Anreize für die Banken, die Programme umzusetzen, erhöhen, den Wettbewerb zwischen den Banken fördern, negative crowding-out-Effekte vermeiden und nicht zuletzt zu einem effizienten Einsatz von limitierten Gebermitteln führt.

In vergleichbaren FZ-Vorhaben, in denen die Ausgestaltung der Programme eine starke politische Dimension hat und gleichzeitig verschiedene Geber bei der Finanzierung beteiligt sind, sollte eine gemeinsame Haltung der Geber bereits im Vorfeld erarbeitet werden, um so der Forderung nach strukturellen Reformen Nachdruck zu verleihen und einheitliche Konditionen zu gewährleisten. Wie im vorliegenden Fall sollte eine Zusammenarbeit an konkrete Reformschritte gebunden werden. Eine verstärkte Geberharmonisierung bei der Ausgestaltung ihrer Programme, einschließlich Anforderungen an das Monitoring und an die Berichterstattung, führen zudem zu einer Verringerung der Transaktionskosten auf Seiten der APEX-Institution.

Bei erheblichen institutionellen Schwächen auf der Ebene der APEX-Institution bzw. bei den Durchleitungsbanken sollte bei der Planung der Projektkonzeption auch der Einsatz gezielter personellen Unterstützungsmaßnahmen erwogen werden, um damit die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Refinanzierungslinien abzusichern.

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.