

Ägypten: Förderung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe über die Agrarbank PBDAC

Schlussprüfung

Berichtsdatum	03.07.2002	
Projekt	Entwicklungsbank PBDAC/BDAC	
OECD-Förderbereich	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	Sachinvestition 1995 65 516, Begleitmaßnahme 1995 70 466, A+F-Maßnahme 1995 158	
Projektträger	Principal Bank for Development and Agricultural Credit (PBDAC)	
Consultant	a) AHT International, Essen b) Arabsoft, Alexandria	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	1995	IV/2001
Investitionskosten	1,2 Mio EUR-1995 65516 1,5 Mio EUR-1995 70466 0,3 Mio EUR – 1995 158	11,2 Mio EUR-199565516 1,5 Mio EUR-1995 70466 0,3 Mio EUR – 1995 158
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Projekt umfasste die Bereitstellung einer FZ-Kreditlinie über die ägyptische Zentralbank (CBE) an die Bank for Development and Agricultural Credit Canal Zone and Sinai (BDAC/BCS) zwecks Refinanzierung von Saisonkrediten sowie kurz-, mittel- und langfristigen Investitionskrediten an kleinbäuerliche Unternehmen, Händler, ländliche Dienstleistungsunternehmen und kleinere Agroindustrien. Die BCS ist eine der 17 Gouvernoratsbanken der Landwirtschaftsbank Principal Bank for Development and Agricultural Credit (PBDAC). Projektziele waren (a) die Erhöhung und weitere Diversifizierung der Produktion kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher und gewerblicher Betriebe durch Sicherstellung eines attraktiven Kreditangebots, (b) die Stärkung der BCS als Förderbank im ländlichen Raum (durch die Maßnahmen der personellen Unterstützung) und (c) die gezielte Förderung von weiblichen Kreditnehmern. Indikatoren für die Erreichung des Projektziels (a) waren die Steigerung der Flächenerträge und Produktion für repräsentative Kulturen sowie die Anzahl der geförderten Betriebe im off-farm-Bereich (ohne Quantifizierung). Hinsichtlich des Projektziels (b) waren die Indikatoren die Qualität des Darlehensportfolios der BCS, gemessen am Verhältnis der Investitions- zu den Saisonkrediten von ca. zwei Dritteln zu einem Drittel, sowie das Betriebsergebnis gemessen an einer Rückstandsquote von 20% oder weniger. Für das Projektziel (c) wurde kein Indikator definiert. Das Vorhaben enthielt mit der Begleitmaßnahme jedoch eine besondere Frauenkomponente. Oberziel war die Einkommenserhöhung der ländlichen Kreditnehmer.

Die Personelle Unterstützung umfasste eine Begleitmaßnahme zum Aufbau einer nachhaltigen Beratungsstruktur der Kreditnehmer in Zusammenarbeit mit dem MALR (Ministry of Agriculture and Land Reclamation), zur Verbesserung der Kreditanalyse sowie zur Initiierung eines Kleinkreditprogramms für Frauen im ländlichen Bereich. Ferner sollte über eine A+F-Maßnahme eine EDV-gestützte Arbeitsweise in einigen Zweigstellen und Dorfbanken der BCS eingeführt werden. Hinsichtlich der personellen Unterstützung entsprachen die Indikatoren für die Begleitmaßnahme (Euro 1,5 Mio) denjenigen des Projektziels; für die A+F-Maßnahme (Euro 0,3 Mio) wurden die Nutzung von Computern im Kreditmanagement und im Rechnungswesen durch das Personal der Distrikt- und Dorfbanken der BCS als Indikatoren festgelegt.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Keine.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die FZ-Mittel wurden 1997/98 ausgezahlt und die revolvingierenden Mittel erneut für die Kreditvergabe verwendet. Insgesamt wurden von der BCS in diesem Zeitraum 23.400 Kredite mit einer durchschnittlichen Kredithöhe von Euro 2.500 vergeben. Aufgrund des unzureichenden MIS-Systems der BCS ist eine Präzisierung der Anzahl der aus Projektmitteln finanzierten Kreditnehmer nicht möglich. Da PBDAC auch keine Informationen zu den Wirkungen der Kreditvergabe bereitstellen konnte, wurde der örtlichen Schlussprüfung eine Zielgruppenanalyse vorgeschaltet. Anhand der Ergebnisse der Wirkungsanalyse sowie der örtlichen Schlussprüfung lässt sich die Zielerreichung insgesamt wie folgt beurteilen:

a) Ebene der Endkreditnehmer

Auf der Endkreditnehmerebene (Zielgruppe) hat das Projekt zu einer Verbesserung des Zugangs zum formellen Finanzsektor beigetragen und mehrheitlich positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte erreicht.

Bezüglich der Förderung von Frauen hat das Vorhaben das Projektziel nicht erreicht. Die explizite Frauenförderung konnte nicht als Geschäftsziel verankert werden, im MIS-System der BCS wird nicht nach weiblichen und männlichen Kreditnehmer differenziert. Frauen werden bei der Kreditvergabe jedoch auch nicht benachteiligt. Ihr Anteil am Gesamtportfolio lag 2001 angabegemäß bei 14%. Damit hat sich der Anteil seit Projektprüfung nicht erhöht (Kennung **GO**).

b) Bankenebene

In Bezug auf die institutionelle Stärkung der PBDAC/BDAC konnten in den letzten Jahren trotz erheblicher personeller Unterstützung im Rahmen der FZ, insbesondere aber auch durch andere Geber, nur in geringem Maße Erfolge erzielt werden.

Die PBDAC hat sich in der Vergangenheit als relativ beratungsresistent erwiesen, wobei die nicht konsequente Bindung der umfangreichen finanziellen Unterstützung an entsprechende Auflagen den schleppenden Reformprozess nicht beschleunigt hat. Erst nachdem die Weltbank auf die strikte Einhaltung ihrer Auflagen pocht und erhebliche Mittel zurückhält, sind im letzten Jahr erste Fortschritte erreicht worden. Das eigentliche Kernproblem jedoch ist, dass die Regierung PBDAC weiterhin eher als ein staatliches Wohlfahrtssystem begreift und nicht als kommerzielles Finanzinstitut. Durch massive staatliche Eingriffe in die Geschäftspolitik wurden bisher sämtliche Reformbemühungen der PBDAC und ihrer Regionalbanken untergraben. Es ist daher fraglich, ob ohne eine entsprechende Änderung dieser Haltung nachhaltige institutionelle Reformen der Agrarbanken erreicht werden können. Hier ist weitere Überzeugungsarbeit auf Regierungsebene notwendig. Die mit FZ-Mitteln geförderte BCS weist im Vergleich zu den anderen Gouvernoratsbanken deutlich schlechtere finanzwirtschaftliche Ergebnisse aus. Das risi-

kobehaftete Portfolio (Portfolio at Risk) ist seit Projektprüfung mit 33% unverändert hoch (1994: 34%). Das ausgewiesene Betriebsergebnis ist aufgrund der intransparenten, noch nicht internationalen Standards entsprechenden Rechnungslegung sowie der in der Vergangenheit unzureichenden Risikovorsorge nur begrenzt aussagekräftig. Verlässliche Daten zur Entwicklung von Zinsspanne und administrativen Kosten liegen für BCS auch heute noch nicht vor. Ihre hohen Ausfallraten und ihr Wertberichtigungsbedarf weisen jedoch auf faktisch unbefriedigende Betriebsergebnisse hin.

Hinsichtlich der Umweltwirkungen ist vor allem das Risiko des unsachgemäßen Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln bei der Intensivierung der Anbaumethoden im Projektgebiet anzusprechen. Diesem Risiko wurde während der Durchführungszeit des Vorhabens und auch jetzt noch durch eine Beratung der Bauern im Rahmen des TZ-Vorhabens „Integrierter Pflanzenschutz“ entgegengewirkt. Die Einstufung in die Kategorie **UR 0** kann aus heutiger Sicht bestätigt werden.

Partizipation/gute Regierungsführung war kein Haupt- oder Nebenziel des Programms (**PP/GG 0**).

Unter Abwägung aller genannten Wirkungen kommen wir zu folgender Beurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Projekts:

Die Projektziele auf realwirtschaftlicher Ebene wurden mit Abstrichen erreicht, die Ziele auf institutioneller Ebene verfehlt. Angesichts der weiter bestehenden, strukturellen Schwächen von PBDAC und BCS kann von einer nachhaltigen Kreditversorgung im ländlichen Raum nicht gesprochen werden. Insgesamt bewerten wir daher die **Effektivität** des Projektes als nicht mehr ausreichend (**Stufe 4**).

Auch wenn die PBDAC in den letzten Monaten auf Druck der Weltbank in einigen Bereichen wie dem Rechnungswesen oder der Risikovorsorge Fortschritte gemacht hat, weist die Institution weiterhin deutliche Ineffizienzen auf. Hieran konnten auch die umfangreiche personelle und technische Unterstützung nichts Entscheidendes ändern. Der staatliche Einfluss ist weiterhin sehr hoch und behindert eine auf betriebswirtschaftliche Effizienz ausgerichtete Geschäftspolitik. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte beurteilen wir die **Effizienz** des Projektes als insgesamt nicht mehr ausreichend (**Stufe 4**).

Das realwirtschaftliche Oberziel wurde weitgehend erreicht. Das Projekt hat somit durchaus signifikante entwicklungspolitische Wirkungen auf die Zielgruppe. Durch die Ausweitung des Kreditportfolios wurde ein relevanter Beitrag zur Lösung eines der bei Projektprüfung identifizierten Kernprobleme der Zielgruppe geleistet. In Bezug auf das Problem der fehlenden Informationen der Zielgruppe wurde der bei PP formulierte Anspruch auf eine Intensivierung und Verbesserung der Beratungsleistungen allerdings nicht nachhaltig erfüllt. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht bzw. auf Bankenebene weist das Projekt allerdings eine unzureichende Signifikanz auf. Die unbefriedigende Kredit- und Zinspolitik der PBDAC – der Zinssatz für Saisonkredite, die etwa 25% des gesamten Kreditportfolios ausmachen, liegt unter dem Refinanzierungszinssatz der Bank – behindert ein mögliches Engagement privater Geschäftsbanken im Bereich der ländlichen Finanzierung. Insgesamt beurteilen wir angesichts der Oberzielerreichung die **Signifikanz und Relevanz** des Vorhabens jedoch als noch ausreichend (**Stufe 3**).

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voranstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer **nicht mehr ausreichenden** Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens (**Stufe 4**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Als projektübergreifende Schlussfolgerung kann folgendes festgehalten werden:

Die PBDAC hat sich im Laufe des Projekts nicht zuletzt auch aufgrund des großen staatlichen Einflusses als relativ beratungsresistente Institution erwiesen. In einem solchen Umfeld sollte die finanzielle Unterstützung konsequent als Hebel zur Durchsetzung von Strukturreformen in Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Gebern (Weltbank, USAID) genutzt werden. Mindestvoraussetzungen für eine nachhaltige und effiziente Geschäftspolitik wie bspw. die Einhaltung internationaler Rechnungslegungsstandards sollten dabei vor Auszahlung der Mittel eingefordert werden, auch um die faktische Reformbereitschaft auf Partnerseite zu klären. Auf jeden Fall sollte verhindert werden, dass FZ-Mittel zu subventionierten Zinsen an die Endkreditnehmer weitergeleitet werden. Im Falle der von Ägypten beantragten FZ-Förderung der Small Enterprise Development Organisation (SEDO) hat die KfW entsprechende Konsequenzen gezogen: Die Projektprüfung wurde von der Erfüllung von Mindestvoraussetzungen abhängig gemacht, die sich vor allem auf marktgerechte Zinsen und institutionelle Autonomie beziehen. Da die Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt wurden, hat die KfW dem BMZ die Reprogrammierung der auf Regierungsebene zugesagten FZ-Mittel vorgeschlagen, die bei den Regierungsverhandlungen 2002 umgesetzt werden soll.

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 unten 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 (wie etwa bei der Weltbank) 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 Projekt-

anlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.