

Indien: Agrarkredite über die Agrarbank NABARD

Schlussprüfung

Berichtsdatum	26.06.2002	
OECD-Förderbereich	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1995 66 936	
Projektträger	National Bank of Agriculture and Rural Development	
Consultant	./.	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	III/1996	IV/2001
Finanzierung, davon FZ-Mittel	17,4 Mio EUR	17,4 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben besteht in der Gewährung einer Kreditlinie an die National Bank for Agriculture and Rural Development (NABARD) in Höhe von € 17,4 Mio. zwecks Refinanzierung von Endkrediten, die von zwischengeschalteten Finanzintermediären an landwirtschaftliche Kleinbetriebe zur Finanzierung von Bewässerungsmaßnahmen herausgelegt werden. Oberziel ist die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und die Erhöhung und Stabilisierung der Einkommen im ländlichen Raum. Programmziele sind die Verbesserung der Kreditversorgung der landwirtschaftlichen Kleinbetriebe sowie die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der NABARD und der beteiligten Finanzintermediäre (Kooperativen). Als Zielgruppe des Vorhabens wurden in erster Linie indische Kleinbauern mit einem Landbesitz von nicht mehr als 2 ha vorgesehen, die nach den Förderkriterien der NABARD ausgewählt werden sollten. Zur Erreichung der Programmziele sowie des Oberzieles wurden zwei Indikatoren festgelegt:

- Der Anteil der geförderten Einheiten, bei denen ein Jahr nach der kreditfinanzierten Investition das Familieneinkommen real gesichert oder gesteigert werden konnte, sollte mindestens 80% betragen.
- Die Rückzahlungsquoten der am Programm beteiligten Genossenschaften sollten ausgehend von mindestens 65% jährlich um 2,5% gesteigert werden, oder falls die Quote zu Beginn bereits 80% beträgt, zumindest konstant gehalten werden.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Die strukturellen Probleme des Kooperativensektors wurden zum Zeitpunkt der Projektprüfung als kritisch betrachtet, da sie zu einer nicht nachhaltigen Kreditversorgung des ländlichen

Raums und über die anfallenden Verluste zu einer hohen Belastung des Staatshaushalts führten. Grundlegende Reformen des Sektors wurden für unabdingbar erachtet. Im Hinblick auf NABARD als Apex-Refinanzierungsinstitut des ländlichen Bankensystems wurden insbesondere ihre Doppelfunktion als Refinanzierungsquelle und Aufsichtsbehörde, ihre angebotsorientierte Kreditvergabe und die staatliche Absicherung der Kreditausfälle kritisiert. Vor diesem Hintergrund wurden die „Neudefinition der NABARD“ und die Durchführung von Sektorreformen mit Unterstützung der Weltbank als Voraussetzungen für eine nachhaltige Agrarfinanzierung genannt. Folgende Reformschritte galten als unabdingbar um das System selbstständig überlebensfähig zu machen:

- a) Vollkommene Deregulierung der Zinsen
- b) Vollkommene Abschaffung des „Target Group Lending“
- c) Vollkommene Abschaffung der angebotsorientierten Liquiditätsplanung
- d) Refinanzierung des ländlichen Kreditwesens über Geschäftsbankendarlehn und Anleihen und damit die sukzessive Senkung der staatlich subventionierten Einkommensquelle (NABARD)
- e) Darlehensvergabe ausgerichtet an Bonitätskriterien der Kreditnehmer statt an der Investitionsart.

Trotz der mehrfachen Zustimmung zu den Reformen durch die indische Regierung gab es bislang praktisch keine konkreten Schritte zur ihrer Umsetzung. Aufgrund des schleppenden Reformprozesses wird NABARD seit 1996 im Finanzsektor nicht mehr von der Weltbank unterstützt. Die Hoffnung auf signifikante Reformen im Kooperativensektor haben sich daher bislang nicht erfüllt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Finanzierung von Kleinbewässerungsprojekten ist für die NABARD ein traditionell wichtiger Aktivitätsbereich. In den 80er Jahren lag der Anteil der Kleinbewässerungsfinanzierungen bei ungefähr 40%, gegenwärtig beträgt er aufgrund der Diversifikation des Kreditportfolios immer noch 10,2%. Insgesamt wurden mit den FZ-Mitteln in den Monaten Juni und Juli 1997 im Rahmen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von der NABARD 8490 Kleinstbewässerungsprojekte finanziert. 83,6% der FZ-Mittel flossen dabei zur Genossenschaftsbank Uttar Pradesh Sahakari Gram Vikas Bank (UPSCARDB) nach Uttar Pradesh, 12,3% nach Maharashtra, 3,7% nach Gujarat und nach Tamil Nadu 0,4%. Jeweils entsprechend der lokalen Gegebenheiten wurden Dieselpumpen, Rohrschächte, Sprinkleranlagen etc. finanziert. Finanziert wurden ausschließlich Neuvorhaben.

Wesentliche Ergebnisse der von NABARD im Vorfeld der örtlichen Schlussprüfung erarbeiteten Wirkungsanalyse und eigener Stichproben in Uttar Pradesh waren dabei:

- Weit über 90% der bedienten Landwirte verfügen über weniger als 2ha Land.
- Der Ertrag pro Hektar konnte je nach Anbau und Region bis zu 60% gesteigert werden.
- Das Nettoeinkommen der Familien stieg in allen untersuchten Fällen aufgrund des gesteigerten Ertrags und unter Berücksichtigung der gestiegenen Kosten.
- Die bewässerte Landfläche konnte aufgrund der durchgeführten Investitionen signifikant gesteigert werden.

Insgesamt wurden damit das realwirtschaftliche Ziel sowie das Oberziel, gemessen am entsprechenden Indikator, erreicht.

Hinsichtlich des finanzwirtschaftlichen Ziels wurde der Zielindikator der Rückzahlungsquoten formal erfüllt. So wies z.B. die UPSCARDB, bereits zu Beginn des Vorhabens eine Rückzah-

lungsquote von 79,7% auf und konnte diese bis zum März 2001 auf 86,2% steigern. Allerdings weist der bei Projektprüfung vereinbarte Indikator aus heutiger Sicht nur eine begrenzte Aussagekraft hinsichtlich der Programmziele auf: Die relativ gute Portfolioqualität der beteiligten Intermediäre ist weniger auf die Vorgaben der NABARD im Zusammenhang mit der FZ-Kreditlinie zurückzuführen, als vielmehr auf die Tatsache, dass NABARD mit einer Ausnahme nur solche Intermediäre an der Kreditlinie beteiligte, die den Zielindikator bereits von Anfang an erfüllten. Da die bei Projektprüfung als unabdingbar erachteten Sektorreformen sowie eine Neudefinition von NABARD praktisch nicht umgesetzt wurden, ist keine signifikante Verbesserung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Institutionen sowie des Gesamtsystems eingetreten und wäre anhand des vereinbarten Indikators auch nicht nachzuweisen. Die Rückzahlungsquote im Gesamtsystem bleibt mit durchschnittlich 65% unverändert niedrig.

Mit der Refinanzierung von Kleinbewässerungsvorhaben hat das Projekt einen positiven Beitrag zur Stabilisierung und Steigerung der Einkommen von Kleinbauern geleistet. Neue Arbeitsplätze konnten mit dem Projekt allerdings nicht wie erhofft geschaffen werden, da die zusätzliche Arbeit in den meisten Fällen familienintern erbracht wurde (Einstufung **SHA**). Die Kreditaufnahme ist in Indien traditionell eine Aufgabe der Männer. Frauen werden bei der Kreditvergabe nicht bevorzugt und stellen auch nur einen minimalen Anteil der Kreditnehmer. Dem Vorhaben kann daher keine spezifische Genderförderung attestiert werden. (Einstufung **GO**). Die Förderung des Umwelt- und Ressourcenschutzes ist kein Ziel des Vorhabens. Daher vergeben wir die Kategorie **UR O**. Angesichts der nicht stringenten Handhabung technischer Vorschriften und Schutzbestimmungen der Wasserbehörden ist der Wasserverbrauch der Kleinbewässerungsvorhaben unnötig hoch, und es besteht die Gefahr der Übernutzung der Grundwasserressourcen. Hier besteht Handlungsbedarf auf Seiten von NABARD.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voranstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Projekts:

Gemessen an den vereinbarten Zielindikatoren wurden die Projektziele formal erfüllt. Angesichts der dargestellten eingeschränkten Aussagekraft der Indikatoren und der praktisch nicht durchgeführten Sektorreformen kann von einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der beteiligten Banken sowie einer nachhaltigen Kreditversorgung im ländlichen Raum nicht gesprochen werden. Die Beschränkung des Programms auf relativ leistungsfähige Genossenschaftsbanken gewährleistete zwar den effektiven Ersteinsatz der Mittel, kann jedoch angesichts der systemischen Schwächen und der Fungibilität der Mittel keinen Beitrag zu einer nachhaltigen Kreditversorgung leisten. Insgesamt bewerten wir daher die **Effektivität** des Projekts als **nicht mehr ausreichend** (Teilbewertung: Stufe 4).

Der Aspekt der Effizienz ist für eine Beurteilung differenziert zu betrachten. Die Wirkungen der finanzierten Vorhaben auf die Einkommen der Zielgruppe sind als relativ effizient zu werten. In Bezug auf NABARD sowie der beteiligten Kooperativen kommen wir zu einer negativen Einschätzung. Aufgrund der Verflechtung der verschiedenen institutionellen Aufgaben bei NABARD sowie unter Berücksichtigung der effektiven staatlichen Besicherung von Kreditausfällen muss die Effizienz der Institution, gemessen auf der operativen Ebene an der Bedarfsmarge sowie bzgl. der finanziellen Effizienz gemessen am realen RoA, als unbefriedigend bewertet werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Effizienz bei jährlich akkumulierten Verlusten des Systems in einer Größenordnung von USD 500 Millionen unzureichend. Letztlich trägt das Projekt ungeachtet der Konzentration auf relativ leistungsfähige Genossenschaftsbanken zur Alimentierung dieses ineffizienten, subventionierten Systems bei. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte beurteilen wir die **Effizienz** des Projekts in der Summe als ebenfalls **nicht mehr ausreichend** (Teilbewertung: Stufe 4).

Das Projekt konnte das definierte Oberziel erfüllen und hat somit durchaus signifikante entwicklungspolitische Wirkungen. Auf Ebene der Zielgruppen wurde mit der Bereitstellung längerfristiger Finanzierung grundsätzlich ein relevanter Beitrag zur Lösung des bei Projektprüfung identifizierten Hauptproblems geleistet. Allerdings wirft die nachträgliche Zuordnung bereits

genehmigter Kreditanträge zur FZ-Kreditlinie die Frage auf, inwieweit im konkreten Fall tatsächlich Engpässe in der Kreditversorgung der Kleinlandwirte bestanden. Hinzu kommt, dass die weiterhin rein angebotsorientierte Finanzierungspolitik von NABARD und die starren Finanzierungsbedingungen nur bedingt bedarfsgerecht sind. Darüber hinaus hat das Projekt zu der bei Projektprüfung als zentrale Herausforderung der Bewässerungslandwirtschaft identifizierten Effizienzsteigerung bestehender Bewässerungssysteme kaum einen Beitrag geleistet.

Betrachtet man die Finanzsektorebene, so muss dem Programm eine eindeutig unzureichende Signifikanz bescheinigt werden. Die bei Projektprüfung als unabdingbar erkannten Reformen wurden nicht angegangen und sind auch weiterhin nicht absehbar. Die Hoffnung auf die erfolgreiche Durchführung eines Sektorreformprogramms der Weltbank hat sich nicht erfüllt, die diesbezüglichen Risiken wurden bei Projektprüfung unterschätzt. Letztlich nahm die finanzielle Unterstützung von NABARD trotz nicht vorhandener ernsthafter Reformbereitschaft eher den Handlungsdruck, als ihn zu befördern.

Insgesamt beurteilen wir daher auch die **Signifikanz** und die **Relevanz** des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).

Insgesamt weist das Projekt damit eine nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit auf (Stufe 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die zentrale Frage, die durch das Vorhaben aufgeworfen wird, ist, ob bzw. in welcher Form ein FZ-Vorhaben durchgeführt werden sollte, dessen entscheidende Voraussetzung für die nachhaltige Wirksamkeit ein funktionsfähiger Finanzsektor darstellt und dieser durch extreme strukturelle Probleme und geringe Reformbereitschaft gekennzeichnet ist. Die Lehre, die aus dem Vorhaben NABARD VII gezogen werden kann, ist, dass ein Projektansatz, der von Umfang und Konzeption her diese strukturellen Probleme nicht beeinflussen kann, wenig sinnvoll erscheint. Dies bedeutet jedoch nicht, dass grundsätzlich keine Vorhaben in einer derartigen Konstellation durchgeführt werden sollten. Vielmehr sollten Vorhaben in einer solchen Ausgangssituation so angelegt werden, dass sie mit entsprechender begleitender Unterstützung in einem beeinflussbaren Segment über Demonstrationseffekte begrenzte strukturelle Wirksamkeit entfalten – im vorliegenden Fall etwa durch die Konzentration auf eine Genossenschaftsbank mit der Ausrichtung auf eine nachfrageorientierte Kreditpolitik mit angepasster Technologie.

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