

Kasachstan: Sektorbezogenes Programm zur Förderung der Baustoffindustrie

Schlussprüfung

Projekt	Sektorbezogenes Programm zur Förderung der Baustoffindustrie	
OECD-Förderbereich	32120 Industrieentwicklung	
BMZ-Projektnummer	1995 67 074	
Projektträger	Export-Import-Bank	
Consultant	GOPA, Luso Financial Systems GmbH (LFS)	
Jahr der Prüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	I/1996	II/1996
Finanzierung, davon FZ-Mittel	9,77 Mio EUR	9,77 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung	5	
• Signifikanz/Relevanz	5	
• Effektivität	5	
• Effizienz	5	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziel des geprüften Projektes war es, durch die Refinanzierung von mittel- und langfristigen Investitionskrediten einen Beitrag zur Wiederankurbelung und Verbesserung der industriellen Produktion mit Blick auf wirtschaftliches Wachstum, Einkommens- und Beschäftigungszuwächse zu leisten. Zielgruppe waren als überlebensfähig eingeschätzte mittelständische privatwirtschaftliche Unternehmen. Wegen der schweren Erfassbarkeit der Wirkungen in einer Transformationsökonomie wurden für das Oberziel keine gesonderten Indikatoren ausgewiesen.

Projektziel war die Nutzung der reparierten, ergänzten oder ersetzten Maschinen und Ausrüstungen. Das galt als erreicht, wenn die folgenden Indikatoren erfüllt sind:

- Die Kapazitätsauslastung der erstellten Anlagen beträgt zwei Jahre nach Betriebsbeginn mindestens 70%.
- 80% der Unternehmen machen ab dem zweiten Betriebsjahr Gewinn und kommen ihren Schuldendienstverpflichtungen nach.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Aufgrund der besonderen Bedeutung von Baumaßnahmen für den Transformationsprozess sowie dem Interesse, sich für die Programmdurchführung sektoral zu konzentrieren, sollten mit dem Vorhaben zunächst schwerpunktmäßig Unternehmen der Baustoff- und Bauindustrie finanziert werden. Dafür wurde vom Bauministerium eine Prioritätenliste vorgelegt. Diese Schwerpunktsetzung wurde jedoch im Projektverlauf als zu eng empfunden und deshalb im Jahr 1997 auf die gesamte industrielle Produktion ausgeweitet.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Insgesamt wurden neun Unternehmen, davon 6 aus der Baubranche, finanziert. Mit einem Durchschnittskredit von etwa 1 Mio EUR wurde die eigentliche Zielgruppe der mittelständischen Unternehmen nur bedingt erreicht. Bezüglich der Zielerreichung auf Endkreditnehmerebene, gemessen an den formulierten Indikatoren, lässt sich folgendes feststellen:

- Zwei der neun finanzierten Unternehmen, das entspricht 22% der Kreditnehmer, kamen ihrem Schuldendienst von Anfang an nicht nach. Damit sind die geforderten 80% der Kreditnehmer, die ihren Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommen, nur knapp unterschritten. Jedoch ist der Indikator, der sich an der Zahl der Unternehmen orientiert, zur Messung der Qualität des Kreditportfolios ungeeignet, da er das unterschiedliche Volumen der ausgelegten Kredite unberücksichtigt lässt. Da sich unter den säumigen Kreditnehmern auch der größte Kreditnehmer mit einem Kredit von 2,1 Mio EUR befindet, sind über 33% des Gesamtportfolios derzeit akut ausfallbedroht, so dass gemessen an diesem aussagekräftigeren Indikator des Portfolio at Risk die Erfolgsquote von 80% eindeutig nicht erreicht wurde.
- Über die Kapazitätsauslastung der finanzierten Anlagen liegen keine gesicherten Angaben vor, u.a. weil der diesbezüglichen Berichtspflicht durch die Eximbank nicht nachgekommen wurde. Die Ende 2000 durchgeführten Verwendungsprüfung und die interne Fortschrittskontrolle kommen zum Ergebnis, dass keine der mit FZ-Mitteln finanzierten Anlagen zwei Jahre nach Betriebsbeginn zu 70% ausgelastet war und damit der Zielindikator nicht erreicht wurde.
- Über die Gewinnsituation der finanzierten Unternehmen lassen sich keine gesicherten Aussagen treffen, da die vorliegenden Jahresabschlüsse nicht geprüft sind. In der Eximbank lagen keine aktualisierten und an die reale Situation der Unternehmen angepassten Geschäftsbilanzen vor. Jedoch kann aufgrund der Tatsache,

dass 7 der 9 finanzierten Unternehmen ihren Schuldendienst erbringen, auf Gewinnerzielung in diesen Fällen geschlossen werden.

Inzwischen sind aus der Linie knapp 3,6 Mio EUR zurückgeflossen, die ca. 37% der ursprünglichen Linie ausmachen. Da die Eximbank seit Ende 2001 nicht mehr operativ tätig ist, werden die Mittel nicht revolving eingesetzt.

Insgesamt hat sich die Zielerreichung auf Endkreditnehmerebene als unzureichend und nicht nachhaltig erwiesen. Zwei der drei Zielindikatoren wurden klar nicht erfüllt.

Das Vorhaben bildete den Einstieg in die FZ mit Kasachstan. Eine Zusammenarbeit mit privaten Geschäftsbanken war zur Zeit der Projektprüfung noch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund ist die Zusammenarbeit mit der Eximbank zu sehen, deren Leistungsfähigkeit von Anfang an kritisch gesehen wurde. So wurde bei Projektprüfung (1996) festgestellt, dass die Eximbank nicht die Anforderungen erfüllt, die sonst an eine Entwicklungsbank gestellt werden, und daher nicht in der Lage sei, das Programm eigenständig abzuwickeln. Vor diesem Hintergrund verfolgte das Vorhaben keine finanzwirtschaftlichen Ziele, und auch die begleitende Trägerberatung diente nicht der strukturellen Einwirkung auf die institutionellen Schwächen der Eximbank.

Die Beratungsleistung des Unternehmensconsultant wird von den Endkreditnehmern positiv beurteilt. Da die Kreditabteilung der Eximbank und damit auch das ausgebildete Personal zur Zeit der örtlichen Prüfung nicht mehr bestand, ist eine Bewertung der Qualität der Beratung der Eximbank schwierig. Zumindest jedoch konnte durch den Einsatz des Bank-Consultant eine politische Einflussnahme auf die Kreditentscheidung weitestgehend verhindert und ein gewisser Informationsstand über die Endkreditnehmer gewährleistet werden. Jedoch wurden trotz erheblicher personeller Unterstützung hinsichtlich der Qualität des Kreditportfolios nur unzureichende Ergebnisse erreicht.

Zusammenfassend stellen sich die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens auf der Ebene der Zielgruppe und der Finanzsektorebene wie folgt dar:

a) Ebene der Endkreditnehmer

- Auf der Endkreditnehmerebene (Zielgruppe) ist aufgrund fehlender Informationen schwer abzuschätzen, in wie weit das Projekt zu Einkommenszuwächsen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beigetragen hat. Im Hinblick auf die unbefriedigenden Rückzahlungsraten und zum Teil nicht ausreichende Kapazitätsauslastung der Anlagen sind die Wirkungen jedoch insgesamt vermutlich sehr begrenzt.

b) Finanzsektorebene

- Mit der Kreditlinie wurde eine ineffiziente und unter politischem Einfluss stehende Finanzinstitution unterstützt, die in allen Geschäftsjahren (mit Ausnahme von 1999) deutliche Verluste erwirtschaftete und Ende 2001 aufgelöst wurde.

- Die Kreditlinie wurde mit deutlich subventionierten Zinsen an die Endkreditnehmer weitergeleitet.

- Die FZ-Mittel konnten nur einmalig eingesetzt werden, dadurch ist die Breitenwirksamkeit des Vorhabens stark eingeschränkt. Es wurde kein dauerhafter Zugang zu Finanzdienstleistungen geschaffen.

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

- Angesichts der unzureichenden Zielerreichung und der nicht nachhaltigen KMU-Finanzierung durch die Eximbank stufen wir die **Effektivität** des Vorhabens als **unzureichend** ein (Teilbewertung **Stufe 5**) ein.

- Der Beitrag des Projektes zu Wachstum und Beschäftigung im kasachischen KMU-Sektor ist aufgrund der fehlenden Breitenwirksamkeit und des nicht revolving-Einsatzes der Mittel begrenzt. Positive Wirkungen auf den Finanzsektor sind nicht festzustellen. Deshalb ist dem Projekt bezüglich **Signifikanz/Relevanz** insgesamt eine eindeutig **unzureichende** entwicklungspolitische Wirksamkeit beizumessen (Teilbewertung **Stufe 5**).

- Die Trägerinstitution wies deutliche institutionelle Ineffizienzen auf, die sich in jährlichen Verlusten und einem hohen risikobehafteten Kreditportfolio von zuletzt 42% ausdrückten. Der Know-how Transfer an den Träger war begrenzt. Die Eximbank wurde Ende 2001 aufgelöst. Der Aufwand an personeller Unterstützung von 1,18 Mio EUR war im Verhältnis zum Darlehensbetrag von 9,77 EUR (12%) zwar angemessen, im Verhältnis zu den erreichten Zielen und der Anzahl der geförderten Unternehmen sowie in Anbetracht der mangelnden Nachhaltigkeit der institutionellen Beratung, mit über 124.000 EUR pro ausgelegtem Kredit, jedoch deutlich zu hoch. Deshalb wird die **Effizienz** des Projektes mit **eindeutig unzureichend** (Teilbewertung **Stufe 5**) beurteilt. Unter Abwägung von **Effektivität**, **Effizienz** und **Signifikanz/Relevanz** wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit mit **unzureichend** (Stufe **5**) bewertet.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Von der Zusammenarbeit mit Finanzinstitutionen, die bereits vor Projektbeginn erhebliche strukturelle Schwächen aufweisen, ist grundsätzlich abzuraten.

Kreditlinien, die zu Zinsen unter Marktniveau an die Endkreditnehmer herausgelegt werden, sollten in Transformationsländern nicht zur KMU-Förderung eingesetzt werden, da sie die Entwicklung des Finanzsektors stören und die Allokation des Kapitals auf die wettbewerbsfähigsten Projekte erschweren.

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.