

**Mosambik: Förderung von Kleinbetrieben GAPI**

**Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1995 67 090	
<b>Projektträger</b>	Gabinete de Consultoria e Apoio a Pequena Industria (GAPI)	
<b>Jahr der Prüfung</b>	<b>2003</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	2. Quartal/1996	3. Quartal/1996
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	2,3 Mio EUR	2,3 Mio EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	Keine	Keine
<b>Erfolgseinstufung</b>	4	
• <b>Signifikanz/Relevanz</b>	4	
• <b>Effektivität</b>	4	
• <b>Effizienz</b>	5	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Oberziele des Vorhabens waren zum einen die Schaffung und Erhaltung lebensfähiger Klein- und Mittelbetriebe (einschließlich Genossenschaften), zum anderen sollte ein Beitrag zur Nachhaltigkeit privatwirtschaftlicher Strukturen und zur Verbesserung von Einkommen und Beschäftigung geleistet werden.

Projektziel war der Aufbau einer Finanzinstitution, die in der Lage ist, kleinen und mittleren gewerblichen Unternehmen dauerhaften Zugang zu Finanzdienstleistungen zu ermöglichen, sei es für kurzfristiges Umlaufkapital oder für mittel- und langfristige Investitionsgüterfinanzierung. Auf Endkreditebene sollte dabei für mindestens 80% der ausstehenden Darlehenssumme der Kapitaldienst zeitgerecht erbracht werden (Indikator für das Projektziel).

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

Keine

**Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Ende April 2002 verfügt GAPI über ein ausstehendes Kreditvolumen von 10,2 Mio USD verteilt auf 210 Kunden. In den letzten 5 Jahren ist das ausstehende Kreditvolumen deutlich (1997: 3,2 Mio USD), die Anzahl der bedienten Kunden jedoch nur geringfügig angestiegen (1997: 184). Dementsprechend hat sich das durchschnittlich ausstehende Kreditvolumen stetig erhöht und liegt derzeit bei 48.571 USD. Die Zielgruppe der privaten Klein- und Mittelbetriebe – bei Projektprüfung definiert mit bis zu 50 Beschäftigten – wurde größtenteils erreicht.

Trotz der vergleichsweise geringen Anzahl von Kunden hat GAPI aufgrund erheblicher institutioneller Defizite – vor allem in den Bereichen Informationssystem, Organisations- und Eigentümerstruktur, Kredittechnologie – deutliche Schwierigkeiten bei der Verwaltung des Kreditportfolios. Die institutionellen Probleme schlagen sich in operativen Ineffizienzen und in einer unzureichenden Qualität des Kreditportfolios nieder. Die Rückzahlungsquote (eingegangene Tilgungsraten im Verhältnis zu den erwarteten Tilgungsraten einer Periode) liegt seit 1998 bei etwa 81%. Damit wurde zwar der Zielindikator formal erfüllt. Die ausgewiesene Quote berücksichtigt jedoch nicht die über Jahre hinweg vorgenommenen, signifikanten Umschuldungen Not leidender Kredite in Höhe von etwa 20% der jährlichen Auszahlungen pro Jahr. Daher dürfte die reale Rückzahlungsquote deutlich unter den geforderten 80% liegen. Zudem ist die Aussagekraft der Rückzahlungsrate begrenzt. Weitaus zuverlässiger ist die Bestandsgröße Portfolio at Risk, die von GAPI aber in der Regel nicht erhoben wird. Nach Angaben GAPIs und eigenen Erhebungen liegt das Portfolio at Risk (gemessen als ausstehendes risikobehaftetes Kreditportfolio mit einer Säumigkeit > 90 Tage im Verhältnis zum ausstehenden Gesamtportfolio) bei 50%. Ein Viertel dieser Kredite ist seit mehr als einem Jahr im Zahlungsrückstand. Auch wenn sich GAPI mit seiner Fokussierung auf die mittelfristige Finanzierung mittelständischer Betriebe in einem naturgemäß sehr riskanten Segment bewegt, ist das Ausmaß der säumigen Kredite im internationalen und nationalen Vergleich nicht mehr in einem akzeptablen Bereich.

Dass GAPI trotz der institutionellen Defizite seit 2000 die operativen Kosten deckt, liegt vor allem daran, dass GAPI sich weitestgehend über Zuschüsse finanziert und daher die finanziellen Kosten vernachlässigbar gering sind. Zudem trägt GAPI für einen Teil seiner verwalteten Kreditlinien kein oder nur ein geringeres Ausfallrisiko. GAPI hat keine Spareinlagen und ist aufgrund seiner Kosten- und Risikostruktur nicht in der Lage, sich auf dem Interbankenmarkt zu Marktkonditionen zu refinanzieren. Somit ist GAPI vollkommen abhängig von der günstigen Refinanzierung durch internationale Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit. Trotz gegen Null tendierender Refinanzierungskosten konnte GAPI bisher keine reale Erhaltung seines Eigenkapitals in nationaler Währung erreichen. Das Eigenkapital sank seit 1999 von 3,5 Mio auf 2,3 Mio USD Ende 2001.

In Bezug auf die Oberzielerreichung wurden nach Informationen von GAPI die angestrebten realwirtschaftlichen Wirkungen des Projektes und damit das Oberziel erreicht. Angabegemäß haben die Kredite mehrheitlich dazu beigetragen, die Produktion der Unternehmen auszuweiten und die Erträge zu steigern. Nach Berechnungen von GAPI wurden pro Kredit im Durchschnitt 14,9 Arbeitsplätze geschaffen. Allerdings sind in Anbetracht der mangelhaften Kreditanalyse und des unzureichenden Monitoring GAPIs die postulierten positiven Wirkungen insgesamt unter Vorbehalt zu sehen. So beruhen beispielsweise die Angaben über geschaffene Arbeitsplätze lediglich auf Projektionen bei Kreditantrag.

Im Rahmen der Begleitmaßnahme hat GAPI im Zeitraum von 1997 bis 2000 etwa 35 Einzelmaßnahmen durchgeführt. Die Mehrzahl der Maßnahmen bestand in Betriebsgründungs- und Betriebsführungsseminaren. Darüber hinaus wurden auch vereinzelt Machbarkeitsstudien, Rechtsberatung, kreditbegleitende technische Hilfe sowie Analysen zur Umweltverträglichkeit durchgeführt. Zudem wurden Kurzzeitexperteneinsätze zur Verbesserung der Geschäftsabläufe von GAPI, insbesondere des MIS, finanziert. Die Beratungsmaßnahmen für die Endkreditnehmer wurden von GAPI professionell vorbereitet und in der überwiegenden Zahl der Fälle von lokalen Fachkräften in guter Qualität durchgeführt.

Der Umfang der Begleitmaßnahmen, der auf eine institutionelle Unterstützung GAPIs im Sinne des Institution Building abzielte, war angesichts des Projektziels „Aufbau einer Finanzinstitution“ deutlich zu gering. Dieser Bereich sollte im Wesentlichen über die personelle Unterstützung durch die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) abgedeckt werden. Die FES verfügt jedoch im Aufbau von Finanzinstitutionen nur über ein sehr begrenztes Know-how. Die Maßnahmen griffen insgesamt zu kurz. Seit Ende 1999 wird GAPI nicht mehr vollzeitig durch Fachkräfte der FES unterstützt. Mit den wenigen FZ-finanzierten Maßnahmen im Bereich der institutionellen Unterstüt-

zung konnten die bei Projektprüfung diagnostizierten institutionellen Defizite GAPIs nicht behoben werden. Vor allem das Management Informationssystem konnte nicht verbessert werden.

Zusammenfassend stellen sich die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens wie folgt dar:

GAPI ist ein von der Unterstützung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit abhängiger Projektträger, der es trotz erheblicher Förderung aufgrund seiner institutionellen Schwächen bisher nicht geschafft hat, den realen Erhalt seiner verwalteten Mittel zu gewährleisten und finanzielle Nachhaltigkeit zu erreichen. Das Projektziel wurde nicht erreicht, die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens auf die Zielgruppe sind gemischt. In Folge der institutionellen Probleme konnte die Anzahl der von GAPI bedienten Kunden in den letzten Jahren nur unwesentlich erhöht werden. Jährlich werden etwa 20% der Mittel dazu verwendet, nicht zahlungsfähige bzw. nicht zahlungswillige Unternehmen zu refinanzieren. Hinsichtlich der Wirkungen GAPIs auf das Finanzsystem ist festzuhalten, dass GAPI in den ersten Geschäftsjahren als einziger Anbieter von mittelfristigen KMU-Krediten zu Marktkonditionen einen sehr wichtigen Beitrag zur Vertiefung des Finanzsystems leistete. Diese Bedeutung hat sich jedoch in den letzten Jahren abgeschwächt. Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz durch die Geschäfts- und Mikrobanken, aber auch zum Teil wegen der mangelnden Kreditfähigkeit seiner Kunden, ist GAPI dazu übergegangen, Kredite zum Teil zu deutlich subventionierten Zinsen weiterzuleiten. Durch die nicht angepasste Kredittechnologie – insbesondere durch die eher geringe Kreditverfolgung – erschwert GAPI tendenziell den Eintritt marktorientierter Geschäftsbanken in das Segment der Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen.

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

#### Effektivität

Das Projektziel – Aufbau einer nachhaltigen Finanzinstitution – wurde nicht erreicht. Daher bewerten wir die **Effektivität** des Vorhabens als **insgesamt nicht mehr ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 4**).

#### Relevanz /Signifikanz

Der Sektor der kleinen und vor allem mittelgroßen Unternehmen ist für die wirtschaftliche Entwicklung Mosambiks von hoher Bedeutung. Der fehlende Finanzzugang zu mittel- und langfristigen Krediten ist weiterhin ein wesentliches Wachstumshemmnis für die Unternehmen. Allerdings wurden die entwicklungspolitischen Oberziele bezogen auf die Zielgruppe nur mit Einschränkungen und nicht nachhaltig erreicht. Die Wirkungen auf den Finanzsektor sind aufgrund der teilweise subventionierten Kreditvergabe und der nicht hinreichend stringenten Kreditverfolgung kritisch zu beurteilen. Insgesamt kommen wir daher unter dem Kriterium **der Relevanz/Signifikanz** zu einer **nicht mehr ausreichenden Bewertung** (Teilbewertung: **Stufe 4**).

#### Effizienz

GAPI kann trotz gegen Null tendierender Refinanzierungskosten keine positive Eigenkapitalrentabilität erzielen. Bei einem Durchschnittskredit von fast 50.000 USD sind die operativen Kosten bezogen auf das durchschnittlich ausstehende Kreditportfolio mit 12,8% sehr hoch. Die Qualität des Kreditportfolios ist unbefriedigend. Daher beurteilen wir die **Effizienz** des Vorhabens als **eindeutig unzureichend** (Teilbewertung: **Stufe 5**).

Insgesamt ergibt sich so eine **nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit** des Vorhabens (**Stufe 4**).

## Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Aufgrund der institutionellen Schwächen und der negativen strukturellen Wirkungen auf den Finanzsektor sowie in Anbetracht einer veränderten Marktsituation, der Markt für Finanzdienstleistungen für Kleinst-, Klein- und mittlere Unternehmen weist eine hohe Dynamik auf, mit mehreren erfolgreich agierenden Mikrofinanzinstitutionen, ist eine Neuausrichtung GAPIs wünschenswert. Auch die Geschäftsführung GAPIs ist sich dieser Situation bewusst und bemüht sich derzeit um die Formulierung einer neuen strategischen Geschäftsausrichtung. Dabei sind drei Alternativen denkbar:

a) Erwerb einer Vollbanklizenz: Mit der Transformation in eine Vollbank könnte GAPI ihr Produktangebot ausweiten (andere Sektoren, Klein bzw. Kleinstkredite mit kürzeren Laufzeiten) und ihr Kreditrisiko diversifizieren. Um die Nachhaltigkeit der Institution zu sichern, wäre die Einführung von Sparprodukten sinnvoll. Der Geschäftsbereich der Beratung sollte vom Kreditbereich strikt getrennt werden.

b) Auflösung des Kreditbereichs GAPIs und Ausbau der Beratungsleistungen: In diesem Szenario sollte GAPI das Kreditportfolio nach vorheriger bestmöglicher Sanierung an die aufstrebenden Konkurrenten (Geschäftsbanken, Mikrofinanzinstitutionen) verkaufen und sich auf die Organisation und Durchführung von Beratungs- und Ausbildungsaktivitäten konzentrieren.

c) Auflösung der direkten Kreditvergabe und Ausbau von GAPI als Apex-Institution: GAPIs Aktivitäten als Apex-Institution sind bisher vergleichsweise gering. Das ausstehende Portfolio lag Ende 2001 bei 330.000 USD. Angesichts des wachsenden Marktes an Finanzdienstleistungen für Klein(st)unternehmen, dürfte in diesem Bereich jedoch ein großes Potential bestehen. Die Marktführer Nuevo Banco und SOCREMO verfügen nicht über genügend finanzielle Mittel, um die hohe Nachfrage bedienen zu können. GAPI hält Kontakte zu den wichtigsten Gebern und Regierungskreisen und genießt eine ausgezeichnete Reputation in der vertrauenswürdigen Abwicklung von Kreditlinien der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In den letzten Monaten hat GAPI gute Marktkenntnisse über den Mikrofinanzsektor erworben. Damit werden wesentliche Grundvoraussetzungen für eine Apex-Institution erfüllt. Zudem ist die Bankenaufsicht mit der Kontrolle der vielen Mikrofinanzinstitutionen derzeit völlig überfordert und könnte durch eine effiziente Apex-Institution in gewissen Aspekten entlastet werden. Um der Gefahr einer evt. politischen Einflussnahme vorzubeugen, ist es wichtig, dass für die Auswahl der beteiligten Finanzinstitutionen klare Regeln festgelegt werden (z.B. realer Eigenkapitalerhalt), die möglichst per Gesetz verankert werden sollten. Die Beratungsaktivitäten GAPIs könnten dabei als getrennter Geschäftsbereich weitergeführt werden. Das Geschäft der direkten Kreditvergabe sollte mittelfristig aufgelöst werden.

Aus unserer Perspektive wäre die Option c) die sinnvollste. Die Gründung einer Vollbank würde angesichts der zahlreichen institutionellen Defizite eine langjährige umfassende personelle Unterstützung sowie eine geeignete Eigentümerstruktur erfordern. Es ist fraglich, ob angesichts der heutigen Marktsituation eine solche Investition überhaupt sinnvoll wäre. Die Geschäftsbanken und vor allem die Mikrofinanzinstitutionen haben im Bereich der KMU-Finanzierung deutliche komparative Vorteile und werden zunehmend in den Markt eintreten.

## 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.