

Sri Lanka: Fonds zur Entwicklung von Infrastruktur durch den Privatsektor

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24030 - Finanzinstitutionen des formellen Finanzsektors	
BMZ-Projektnummer	1996 65 977	
Projektträger	Private Sector Infrastructure Development Company Ltd. (PSIDC)	
Consultant	Entfällt	
Jahr der Ex Post-Evaluierung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	01/1997	01/1997
Durchführungszeitraum	5 Jahre	7 Jahre
Investitionskosten	keine Angabe	keine Angabe
Eigenbeitrag	keine Angabe	keine Angabe
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,43 Mio. EUR	2,43 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank
Erfolgseinstufung (Gesamtnote)	5	
• Signifikanz/Relevanz (Teilnote)	5	
• Effektivität (Teilnote)	5	
• Effizienz (Teilnote)	5	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Mit einer Kreditlinie an die PSIDC in Höhe von 10,2 EUR sollten in Kooperation mit der Weltbank Investitionen des Privatsektors bei Bau, Betrieb und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen in Sri Lanka zu marktüblichen Konditionen refinanziert werden.

Das Oberziel des Projekts war die Förderung von gesamtwirtschaftlichem Wachstum, Einkommen und Beschäftigung durch die Förderung der Beteiligung des privaten Sektors bei Bau, Betrieb und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen. Das Oberziel sollte definitionsgemäß bei Erreichen des Projektziels als plausibel angenommen werden. Aus heutiger Sicht wäre das Oberziel mit Indikatoren zu unterlegen und um den Aspekt der Finanzsystementwicklung zu erweitern.

Die Projektziele lauteten 1) erfolgreiche Förderung eines neuen Finanzierungsinstrumentes zur Vergabe langfristiger Kredite zu Marktkonditionen an private Investoren (Betreibergesellschaften) und 2) Schaffung und nachhaltig effiziente Nutzung von Infrastruktureinrichtungen unter privater Eigentümerschaft und Finanzierung.

Sie sollten definitionsgemäß als erreicht gelten, wenn

- mindestens 90 % des Kapitaldienstes durch die Investoren zeitgerecht erbracht werden;
- Schuldendienstrückstände von über drei Monaten nicht mehr als 5 % des von derartigen Rückständen betroffenen Portfolios überschreiten und

- die den Cashflow-Berechnungen zugrunde liegende Kapazitätsauslastung der Einzelprojekte ab dem 2. Betriebsjahr erreicht wird.

Aus heutiger Sicht beurteilen wir die Indikatoren als nicht ausreichend definiert: Obwohl im PPB beim Oberziel und bei den Projektzielen nicht vorgesehen, erscheinen Indikatoren hinsichtlich des nachhaltigen Aufbaus eines Portfolios bzw. zur erfolgreichen Etablierung eines neuen Instruments zur Infrastrukturfinanzierung einschließlich der Definition eines Mindestvolumens hinsichtlich der Anzahl und des Umfangs der finanzierten Infrastrukturvorhaben erforderlich.

Unmittelbare Zielgruppe waren in- und/oder ausländische private Investoren und Betreiber. Mittelbare Zielgruppe waren die Nutzer der privat finanzierten Infrastruktureinrichtungen in den jeweiligen Sektoren (z.B. Stromverbraucher).

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

Projekträger war die Private Sector Infrastructure Development Company Ltd. (PSIDC), die auf Initiative der Weltbank im August 1995 gegründet wurde. Die Funktion von PSIDC bestand ausschließlich darin, als durchleitende Institution mit den von der srilankischen Regierung (GOSL) weitergeleiteten Gebermitteln von Weltbank und KfW rentable Infrastrukturprojekte zu finanzieren.

PSIDC erhielt die Mittel von GOSL zu IDA-Konditionen und sollte sie zu Marktkonditionen (Zinssätze fixiert, festgelegt in Abhängigkeit von der Kreditlaufzeit bzw. der Lebensdauer des Investitionsobjekts von bis zu 22 Jahren bei maximal 8 Freijahren) an private Investoren zur Finanzierung von Einzelprojekten weiterleiten. Die privaten Investoren sollten das Währungsrisiko tragen.

Die Konditionen der PSIDC waren seitens der Weltbank unabhängig von Faktoren wie Risiko oder Laufzeit mit einer Marge von 3 % festgelegt worden. Damit konnte PSIDC jedoch nur in sehr begrenztem Umfang risikoorientiert, marktkonform und gewinnorientiert tätig werden: Komplexe oder risikoreichere Projekte einerseits schieden damit in der Regel von vorn herein für eine Finanzierung durch PSIDC aus, da die Standardmarge der PSIDC zur Deckung der mit dem jeweiligen Projekt assoziierten Risiken offensichtlich nicht ausreichend erschien und die betreffende Investition folglich nicht gefördert bzw. realisiert werden konnte. Andererseits konnte PSIDC bei attraktiven bzw. profitabel erscheinenden Projektfinanzierungen nicht zum Zug kommen, da ihre Zinssätze für die Investoren nicht attraktiv genug erschienen und diese folglich ihre Möglichkeit nutzten, auf andere, oftmals auch staatliche Finanzierungsquellen auszuweichen.

Die Entwicklung des Infrastrukturfonds insgesamt blieb daher mit nur zwei finanzierten Infrastrukturvorhaben, welche für sich betrachtet durchaus positive realwirtschaftliche Wirkungen aufweisen, und einem sehr langsamen Mittelabfluss deutlich hinter den Erwartungen zurück. PSIDC ist es nicht gelungen, die bereitgestellten Mittel im Ersteinsatz für Infrastrukturkredite herauszulegen. Als Konsequenz haben sowohl die Weltbank als auch die FZ das Vorhaben 2003/2004 abgebrochen und den Darlehensbetrag entsprechend der bis dahin zugesagten Mittel (KfW Entwicklungsbank: 2,43 Mio. EUR) gekürzt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Aus den FZ-Mitteln wurde nur ein einziges im Rahmen der Schlußprüfung besichtigtes Projekt refinanziert: Im Juni 2002 hatte die PSIDC einen Endkreditvertrag über 218 Mio. LKR mit dem Investor Didul Private Ltd. abgeschlossen, der im Distrikt Ratnapura auf Grundlage eines Built-Operate-Own-Arrangements den Bau und Betrieb eines Siemens-Kleinwasserkraftwerks mit einer Kapazität von knapp 9 MW vorsah. Bei Didul handelt es sich um ein Special Purpose Vehicle (SPV) des renommierten ceylonesischen Energieunternehmens Vallibel Power des bekannten Multimillionärs Dhamnika Perera. Das Kraftwerk wurde nach einer Aufstockung der Darlehenssumme auf 266 Mio. LKR (2,4 Mio. EUR) im Mai 2004 in Betrieb genommen. Im 2. Jahr seines Betriebs sind aufgrund angabegemäß deutlich geringer ausgefallener Regenfälle in der Region niedrigere Auslastungsraten (27 %) als erwartet (40 %) erreicht worden. Der breakeven-point wird jedoch überschritten (21 %), so dass die Rückzahlungsfähigkeit (Schuldendienstfähigkeit; s.u.) des Projekts - auch durch die vorrangige Abtretung eines escrow accounts, auf das Sri Lankas staatliches Energieunternehmen CEB seine Zahlungen für den vom Projekt

erworbenen Strom leistet - sichergestellt sein dürfte. Ein weiteres Vorhaben wurde von der Weltbank im Hafen von Colombo finanziert.

Folgende Risiken für die Erreichung des Projektziels waren bei PP identifiziert worden:

1) die Stabilität der Rahmenbedingungen für Investitionen sowie die Fortführung des eingeschlagenen Weges der Finanzsektorreformen als Voraussetzung für die Entwicklung des Privatsektors. Eine Verschlechterung der makroökonomischen Rahmenbedingungen Sri Lankas, welche zu einer Beeinträchtigung der Investitionsbereitschaft von Privatunternehmen hätte führen können, trat nicht ein. Jedoch bleibt festzuhalten, dass sich die Rahmenbedingungen für private Investoren im Infrastrukturbereich nicht im erhofften Umfang positiv entwickelt haben;

2) auf Einzelprojektebene lag ein Risiko darin, dass rentable Projekte – z.T. mit Geberhilfe – vom staatlichen Sektor durchgeführt werden und weniger rentable Projekte für den Privatsektor zurückbleiben. Auch aufgrund eines langsameren als erwarteten Privatisierungsprozesses im Energiebereich ist dieses Risiko mindestens teilweise eingetreten;

3) Die befürchtete Begrenzung der Autonomie der PSIDC ist aus Sicht der SP nicht eingetreten oder zumindest nicht für das Ausbleiben der erhofften positiven Wirkungen des Vorhabens verantwortlich zu machen.

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

Effektivität

Es ist zwar zu konstatieren, dass formal für die beiden finanzierten Vorhaben die Projektzielindikatoren ausreichend erfüllt sind. Für das aus FZ-Mitteln finanzierte Vorhaben ist jedoch zu bemängeln, dass die Kapazitätsauslastung – wenn auch witterungsbedingt - hinter den Erwartungen zurückblieb. Insgesamt wurden die Projektziele nicht erreicht:

Es gelang PSIDC nicht, ein neues Finanzierungsinstrument zur Vergabe langfristiger Kredite zu Marktkonditionen an private Investoren im srilankischen Finanzsektor zu etablieren und ein Portfolio an Infrastrukturinvestitionen aufzubauen. Mit nur zwei finanzierten Infrastrukturinvestitionen blieb PSIDC weit hinter den Erwartungen bei Projektprüfung zurück. Entsprechend wurde das Ziel der Schaffung und Nutzung von Infrastruktureinrichtungen eindeutig nur unzureichend erfüllt. Es gelang PSIDC nicht einmal, die von Weltbank und FZ bereitgestellten Mittel im Ersteinsatz umzusetzen. Auch Rückflüsse konnten nicht revolving eingesetzt werden. Die Effektivität des Vorhabens bewerten wir daher als eindeutig unzureichend (Teilbewertung: Stufe 5).

Signifikanz / Relevanz

Oberziel war die Förderung von gesamtwirtschaftlichem Wachstum, Einkommen und Beschäftigung durch die Förderung der Beteiligung des privaten Sektors bei Bau, Betrieb und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen. Aus heutiger Sicht würden wir das Oberziel um den Aspekt der Finanzsystementwicklung erweitern. Durch die stark eingegrenzte Breitenwirksamkeit hat das Vorhaben das realwirtschaftliche Oberziel verfehlt. Das Vorhaben konnte nur sehr begrenzt die Potentiale der Finanzierung von Infrastrukturfinanzierungen nutzen, und es ist nicht zu erwarten, dass dies PSIDC zukünftig als Tochter der LPDB – ohne die Unterstützung internationaler Geber in finanzieller und technischer Hinsicht – gelingen wird. Unter dem Gesichtspunkt der Finanzsystementwicklung sind die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens eindeutig unzureichend. Insgesamt bewerten wir folglich die Oberzielerreichung aus heutiger Sicht als eindeutig unzureichend (Teilbewertung: Stufe 5).

Effizienz

Die Produktionseffizienz des Vorhabens bewerten wir als eindeutig unzureichend. PSIDC wurde als eigene Institution zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben gegründet. Allerdings ist es den 4-5 festen Mitarbeitern von PSIDC in einem Zeitraum von sechs Jahren nur gelungen, 2 Endkredite zu vergeben. PSIDC ist es somit nicht gelungen, die bereitgestellten Finanzmittel in Endkredite umzusetzen oder ein Portfolio an Infrastrukturvorhaben aufzubauen. Auch unter Kosteneffizienzgesichtspunkten erscheint die Finanzierung von 2 Projekten durch 4-5 Mitarbeiter bei PSIDC über einen Zeitraum von rund 6 Jahren eindeutig unzureichend. Aus den Margen der beiden Endkredite hätte PSIDC als Institution nicht finanziert werden können. Die Allokationseffizienz blieb ebenfalls unzureichend. PSIDC ist es nicht gelungen, die bereitgestellten

Gebermittel umzusetzen. Insgesamt bewerten wir die Effizienz als eindeutig unzureichend (Teilbewertung: Stufe 5).

In einer zusammenfassenden Bewertung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu der Bewertung, dass die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als unzureichend einzustufen ist (Gesamtbewertung: Erfolgsstufe 5).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Im Rahmen des schlussgeprüften Projektes ist anzumerken, dass bei komplexen Infrastrukturfiananzierungen auch in Entwicklungsländern mit erheblichen Zeithorizonten für Planung, Prüfung und Verhandlungen zwischen den beteiligten Investoren und Financiers zu rechnen ist. Neben angemessenen Rahmenbedingungen sollte bei der Konzeption vergleichbarer Vorhaben auf realistische Zeithorizonte geachtet bzw. diese zugelassen werden.

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.