

Tunesien: Ländliches Finanzsektorprogramm - Banque Nationale Agricole

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Finanzintermediäre des formellen Sektors / 24030	
BMZ-Programmnummer	(a) 1995 65 995 (Darlehensbeitrag) (b) 1995 70 326 (Personelle Unterstützung)	
Programmträger	Banque Nationale Agricole	
Consultant	entfällt	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	(a und b) 06/96	(a und b) 12/96
Durchführungszeitraum	(a und b) 30 Monate	(a und b) 60 Monate
Investitionskosten	keine Angabe	37,50 Mio. EUR
Eigenbeitrag der Kreditnehmer	keine Angabe	18,75 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	(a) 18,75 Mio. EUR (b) 1,25 Mio. EUR	(a) 18,75 Mio. EUR (b) 0,90 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank
Erfolgseinstufung	5	
• Signifikanz/Relevanz	5	
• Effektivität	5	
• Effizienz	5	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Im Rahmen des mit der Weltbank kofinanzierten „Ländlichen Finanzsektorprogramms“ war die Bereitstellung eines FZ-Darlehens in Höhe von 18,75 Mio. EUR und einer Begleitmaßnahme in Höhe von 1,15 Mio. EUR für die Banque Nationale Agricole (BNA) vorgesehen. Die FZ-Darlehensmittel sollten der anteiligen Refinanzierung mittel- und langfristiger Investitionen kleiner und mittelgroßer Unternehmen in den Bereichen Landwirtschaft, Handwerk und Dienstleistungen im ländlichen Raum dienen. Im Rahmen der personellen Unterstützung wurden Maßnahmen zur institutionellen Stärkung des Trägers BNA durchgeführt. Insgesamt sollte dadurch der laufende finanzielle Umstrukturierungs- und Sanierungsprozess der BNA gefördert werden. Oberziel des Vorhabens war die Stabilisierung und Erhöhung der Einkommen im ländlichen Raum. Projektziele waren die Verbesserung der Kreditversorgung zugunsten rentabler Investitionen für die Zielgruppe und die Stärkung der BNA als Förderbank im ländlichen Raum.

Für die Erreichung des Oberziels wurde als Indikator die Einkommenswirkung für Bauern und Handwerker (Impact-Untersuchung einzelner Zielgruppen) definiert. Als Hauptindikatoren für die Erreichung des Projektziels diente die Entwicklung der Rückzahlungsraten (Anspruchsniveau: bei Krediten, die ab 1/94 vergeben wurden, wird im Agrarkredit der Schuldendienst zu 90 % und im Industrie- und Handelsbereich zu 95 % vertragsgerecht erbracht). Da sich jedoch die Einhaltung dieser Indikatoren im Verlaufe des Projektes als unrealistisch und die Formulierung der Indikatoren als zu wenig präzise erwies, wurden Ende 1999 als Indikatoren für die Portfolioqualität der BNA das „Portfolio-at-Risk“ sowie der Anteil der „säumigen Kreditforderungen“ festgelegt.

Bei den Begleitmaßnahmen des Projektes standen Verbesserungen im Bereich des Managementinformationssystems, die Unterstützung der BNA bei der Einführung einer

„angemessenen Kredittechnologie“ für Kleinkunden im ländlichen Raum sowie die Begleitung des Dezentralisierungsprozesses der Bank im Vordergrund.

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

Die FZ-Darlehensmittel sollten der anteiligen Refinanzierung mittel- und langfristiger Investitionen kleiner und mittelgroßer Unternehmen in den Bereichen Landwirtschaft, Handwerk und Dienstleistungen im ländlichen Raum dienen. Zielgruppe des Projektes waren private Klein- und Mittelbetriebe im ländlichen Raum in den Bereichen Landwirtschaft, Handwerk und Handel sowie kleine und mittlere Agroindustriebetriebe (Bilanzsumme bis 2 Mio. TND). Dabei sollten vor allem Klein- und Mittelbauern als Kunden erschlossen werden, die potenziell kreditwürdig sind (Einkommen über 3.500 TND p.a.), bisher aber kaum Zugang zu Krediten der BNA hatten. In diese Zielgruppenkategorie fallen Betriebe mit einer Ackerfläche von bis zu 20 ha in Gebieten mit mehr als 600 mm Niederschlägen p.a. oder in Gebieten mit niedrigeren Niederschlägen in Kombination mit Bewässerungslandwirtschaft. Das Vorhaben zielte darauf ab, den Kundenkreis der BNA zu erweitern und die Aktivitäten im ländlichen Raum zu diversifizieren.

Darlehensnehmer und Projektträger war die BNA. Mit den zur Verfügung gestellten FZ-Mitteln wurden im Zeitraum 1996-2001 insgesamt rd. 1.000 Vorhaben finanziert bzw. mit der Weltbank kofinanziert. Diese teilen sich zu 70 % auf Vorhaben, die ausschließlich aus FZ-Mitteln finanziert wurden, und zu 30 % auf mit der Weltbank kofinanzierte Projekte auf. Schwerpunkt der finanzierten Projekte (90 %) waren Agrarvorhaben mit einem Durchschnittsinvestitionsvolumen von rund 50.000 EUR. Von diesen wurden durchschnittlich 50 % durch den Kredit und 50 % aus Eigenmitteln und staatlichen Förderbeiträgen finanziert. Wichtige Investitionsbereiche waren zumeist Weintraubenanbau, Pfirsich- oder Südfruchtplantagen. 10 % der FZ-Mittel flossen in die Finanzierung von Betrieben der Agroindustrie, wobei Kühlhäuser und Obstkonservierung im Vordergrund standen.

Da seitens der BNA kein systematischer Nachweis aller durch das Projekt finanzierten Vorhaben vorliegt, sind detaillierte Aussagen über die Performance dieses Teilportfolios der BNA kaum möglich. Aus den näherungsweisen Angaben der Bank lässt sich jedoch rückschließen, dass sich die Qualität des Kreditportfolios des Teilportfolios ungefähr so verhält wie das gesamte Agrarkreditportfolio der Bank. Die Kapitalrückflüsse werden von der BNA zur Durchführung ihrer normalen Geschäftstätigkeit eingesetzt.

Die o.g. Kriterien bezüglich der Zielgruppencharakteristika wurden grundsätzlich eingehalten. Deutlich hinter den Erwartungen bei Projektprüfung blieb dagegen die Zielerreichung zurück. Die BNA hat die FZ-Mittel im Rahmen ihrer normalen Geschäftstätigkeit dazu verwendet, Kredite im ländlichen Raum an die von ihr im Rahmen ihrer normalen Geschäftstätigkeit bedienten Zielgruppen herauszulegen. Entsprechend hat das Vorhaben in gewissem Maß Wirkungen im Hinblick auf die Wirtschaftsaktivitäten im ländlichen Raum entfaltet. Zu der bei Projektprüfung angestrebten Diversifizierung der Aktivitäten im ländlichen Raum trug das Projekt jedoch nur marginal bei: Die BNA hat die Kredite neben einigen wenigen Projekten im Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte (10 % der Mittel) nahezu ausschließlich an Agrarbetriebe vergeben (90 % der Mittel).

Im Rahmen der personellen Unterstützung wurden Maßnahmen zur institutionellen Stärkung des Trägers BNA durchgeführt. Insgesamt sollte dadurch der laufende finanzielle Umstrukturierungs- und Sanierungsprozess der BNA gefördert werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Kreditversorgung im ländlichen Raum wurde nicht nachhaltig verbessert. Mit dem Vorhaben wurden weder substanziell neue Kundengruppen erschlossen (finanzielle Vertiefung), die zuvor keinen Zugang zum Bankensektor hatten, noch wurde ein neues Finanzierungsinstrument etabliert (finanzielle Verbreiterung). Auch kann keine generelle Erhöhung der Kreditvergabebetätigkeit im ländlichen Raum aufgrund des FZ-Vorhabens konstatiert werden. Insgesamt trug das FZ-Vorhaben lediglich marginal zur Refinanzierung der normalen Geschäftstätigkeit der BNA bei (< 1 %). Mit den FZ-Mitteln wurde eine bestehende ineffiziente Finanzsektorstruktur unterstützt, ohne dass sich die bei Projektprüfung erhofften bzw. erwarteten Effizienzsteigerungen und Verbesserungen in dieser Struktur materialisiert haben. Aufgrund der suboptimalen Kredittechnologie und der daraus resultierenden schlechten Portfolioqualität befinden sich die FZ-Mittel in einem stetigen Erodierungsprozess. Eine

strukturelle Wirkung auf den tunesischen Finanzsektor kann nicht festgestellt werden. Bei Projektprüfung konnte plausibel erwartet werden, dass die zentralen Probleme des Projektträgers – politische Einflussnahme, Vermischung von Bankaktivitäten mit staatlicher Subventionstätigkeit und stark unzureichende Rahmenbedingungen für die Entwicklung des ländlichen Finanzsystems - wenn nicht gelöst, jedoch zumindest beherrscht werden konnten. Es wurden entgegen der Erwartungen jedoch kaum relevante Wirkungen bezüglich dieser Problembereiche erzielt. Die Projekt- und Oberzielerreichung bewerten wir als eindeutig unzureichend. Als negativ bewerten wir insbesondere die finanziell nicht nachhaltige Kredittechnologie, die fehlenden strukturellen Wirkungen auf der Finanzsektorebene und die ungewisse Nachhaltigkeit eines Teils der finanzierten Projekte auf Endkreditnehmerebene.

Mit dem Projekt verband sich die Hoffnung, die BNA grundsätzlich institutionell und finanziell zu stärken. Wie zum Zeitpunkt der Projektprüfung ist die BNA eine der führenden Geschäftsbanken in Tunesien. Sie vergibt 60–70 % aller Kreditfinanzierungen für Agrarprojekte innerhalb des tunesischen Finanzsektors, verfügt über das größte Zweigstellennetz und spielt damit für das ländliche Finanzsystem eine bedeutende Rolle. Da nicht zu erwarten ist, dass die fortschreitende Privatisierung des Finanzsektors einen wesentlichen Beitrag für das Finanzangebot im ländlichen Raum leisten wird, wird der BNA auch noch in den kommenden Jahren eine entscheidende Rolle innerhalb des tunesischen Finanzsystems zukommen. Vor diesem Hintergrund ist es unbefriedigend, dass die grundlegende Restrukturierung der Bank, die mit dem hier Schluss geprüften Vorhaben unterstützt werden sollte, keine entscheidenden Fortschritte gemacht hat. Auch heute noch weist die BNA eine Leitungsstruktur auf, die durch hohe Abhängigkeit von politischen Entscheidungen geprägt ist und die letztendlich die Entwicklung der Bank als kommerziell ausgerichtete Universalbank behindert. Die Bank ist bei ihrer operativen Tätigkeit als „Staatsbank“ in ein unangemessenes administratives Korsett gezwungen, das in vielen Bereichen kein effizientes Agieren erlaubt.

Hier blieb auch die Wirkung der Begleitmaßnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurück. Es wurden zwar die operativen Schwächen der BNA richtig erkannt und auch auf einer rein operativen Ebene die richtigen Maßnahmen festgelegt. Jedoch bestanden erhebliche Schwierigkeiten, innerhalb des Kontextes der BNA, derartige Maßnahmen erfolgreich umsetzen zu können. Dass die Mehrheit der Maßnahmen erhebliche Verzögerungen aufwies oder bestenfalls marginale Wirkungen in Einzelbereichen erzielt wurden, ist letztendlich die Konsequenz dieser Schwierigkeiten. Die BNA verfügt auch heute noch nicht über ein modernes Managementinformationssystem, da nach allen im Rahmen der Begleitmaßnahme getätigten Vorbereitungen auf politischer Ebene entschieden wurde, dass eine derartige Investition nur für den Verbund aller Staatsbanken und nicht für die BNA alleine genehmigt werden kann. Ebenfalls verfügt die BNA auch heute nicht über eine Kredittechnologie, die es ihr erlauben würde, Kleinkunden im ländlichen Raum kosteneffizient zu bedienen. Die mit den Begleitmaßnahmen initiierten Neuerungen blieben in Pilotphasen stecken, da es wesentlich weiter reichender Restrukturierungen bedurfte hätte, um die Vorschläge zur Kundengruppenerweiterung zu implementieren. Darüber hinaus hatte die BNA aufgrund ihrer bereits zum Zeitpunkt der Projektprüfung angespannten und schwierigen finanziellen Gesamtsituation keine Anreize, sich dieser für sie neuen, kostenintensiven und risikoreichen Geschäftstätigkeit zu öffnen.

Eine gewisse entwicklungspolitische Wirkung konnte das Projekt primär im realwirtschaftlichen Bereich auf der Ebene der finanzierten Projekte entfalten: Die finanzierten Agrarprojekte haben zu einem Ausbau der landwirtschaftlichen Nutzfläche beigetragen und auch eine positive Wirkung auf die Arbeitsplatzschaffung und Generierung von Einkommen gezeigt. Allerdings ist bei einem Teil der finanzierten Vorhaben die technische und/oder finanzielle Nachhaltigkeit nicht gewährleistet. Über die Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen haben die aus dem Vorhaben refinanzierten Engagements einen gewissen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und somit auch zur Armutsbekämpfung geleistet. Insbesondere verhindern die Beschäftigungswirkungen, dass Menschen wieder unter die Armutsschwelle rutschen.

Die Risiken für die nachhaltige entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens liegen sowohl auf der Ebene der finanzierten Projekte als auch auf der Ebene des Projektträgers BNA. Das hohe „Portfolio-at-Risk“ der Agrarkredite ist ein zuverlässiger Indikator dafür, dass die finanzierten Projekte zum Teil keine ausreichende einzelwirtschaftliche Rentabilität aufweisen. Darüber hinaus verzögert bzw. vermeidet ein gewisser Teil der Kreditkunden die Rückzahlung aufgrund fehlender Zahlungsmoral. Gerade kleinere Agrarbetriebe sind im Hinblick auf die zunehmende Verflechtung der tunesischen Wirtschaft mit dem Weltmarkt in ihrer Nachhaltigkeit gefährdet (z. B. Konkurrenz durch günstiges Importobst). Die finanzielle Nachhaltigkeit der BNA ist gerade im Kontext eines sich entwickelnden Finanzsektors als stark gefährdet einzustufen.

In einer zusammenfassenden Bewertung aller vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Programms:

Effektivität

Projektziele waren die Verbesserung der Kreditversorgung zugunsten rentabler Investitionen für die Zielgruppe und die Stärkung der BNA als Förderbank im ländlichen Raum. Beide Projektziele wurden eindeutig unzureichend erfüllt. Obwohl einige Fortschritte bezüglich einer institutionellen Stärkung der Bank erzielt wurden, ist der Zielerreichungsgrad gering. Der zentrale Erfolgsindikator (Verbesserung der Qualität des Kreditportfolios) wurde nicht ausreichend erreicht. Das „Portfolio-at-Risk“ (< 360 Tage) bewegte sich Ende 2004 insgesamt in einer Größenordnung von ungefähr 25 %. Im kommerziellen Kreditportfolio betrug das Portfolio-at-Risk rd. 15 % und im Agrarbereich knapp 60 %. Insgesamt kann nicht attestiert werden, dass die BNA den intendierten „turn around“ bis heute geschafft hat. Die BNA ist regelmäßig auf Rekapitalisierungen durch den tunesischen Staat angewiesen. Die finanzielle Performance der BNA ist schwach. Ertragslage und Eigenkapitalrendite sind unzureichend. Die Kredittechnologie ist suboptimal. Überfällige Kreditforderungen werden nicht konsequent nachverfolgt. Zentrale Ergebnisse der personellen Unterstützung, wie z.B. die Einführung eines neuen Managementinformationssystems oder einer angepassten Kredittechnologie für Kleinkunden im ländlichen Raum, wurden nicht erreicht. Die angestrebte Verbesserung der Kreditversorgung im ländlichen Raum ist nicht eingetreten. Zusätzliche Kundengruppen konnten nicht erschlossen werden. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität als eindeutig unzureichend **(Teilbewertung: Stufe 5)**.

Relevanz/Signifikanz

Oberziel des Vorhabens war die Stabilisierung und Erhöhung der Einkommen im ländlichen Raum. Mit den zur Verfügung stehenden FZ-Mitteln wurde die Zielgruppe grundsätzlich erreicht. In einem gewissen Rahmen sind auch positive Wirkungen auf die Wirtschaftsaktivität im ländlichen Raum zu konstatieren. Allerdings trug das Projekt nicht zu einer Diversifizierung der Aktivitäten im ländlichen Raum bei. Aufgrund der eingeschränkten finanziellen Performance der BNA im Bereich der Kreditvergabe bleiben die realwirtschaftlichen Wirkungen (Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen im ländlichen Raum) jedoch begrenzt. Aufgrund der suboptimalen Kredittechnologie befinden sich die bereitgestellten FZ-Mittel in einem kontinuierlichen Erosionsprozess. Darüber hinaus wurden aufgrund einer unzureichenden Kreditprüfung auch Vorhaben gefördert, die einzelwirtschaftlich nur bedingt rentabel sind. Signifikanz und Relevanz beurteilen wir aufgrund der fehlenden strukturellen Wirkungen auf den Finanzsektor und der eingeschränkten finanziellen Nachhaltigkeit der finanzierten Einzelprojekte als eindeutig unzureichend **(Teilbewertung: Stufe 5)**.

Effizienz

Mit den FZ-Mitteln wurde letztendlich eine bestehende ineffiziente Finanzsektorstruktur unterstützt, ohne dass sich die bei Projektprüfung erhofften bzw. erwarteten Effizienzsteigerungen und Verbesserungen in dieser Struktur materialisiert haben. Aufgrund der suboptimalen Kredittechnologie erodieren die FZ-Mittel kontinuierlich. Die Allokationseffizienz beurteilen wir deshalb als eindeutig unzureichend. Das Potenzial zur Reduktion der Verwaltungskosten durch Automatisierung der Ablaufprozesse, die auch durch im Rahmen des Vorhabens unterstützt werden sollte, ist wie zum Zeitpunkt der Projektprüfung groß und weitgehend ungenutzt. Die wesentlich zu hohe Anzahl an Mitarbeiter stellt eine Bürde für die Bank dar. Der Gewinn je Mitarbeiter und die Eigenkapitalrendite liegen allerdings deutlich unter dem Marktdurchschnitt. Die Produktionseffizienz beurteilen wir als nicht mehr ausreichend. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz als eindeutig unzureichend **(Teilbewertung: Stufe 5)**.

Unter Abwägung der Teilkriterien Effektivität, Relevanz/Signifikanz und Effizienz bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt eindeutig unzureichend **(Gesamtbewertung: Stufe 5)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Trägern ist sicher zustellen, dass die entwicklungspolitische Wirksamkeit der im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit geförderten Vorhaben nicht dadurch konterkariert wird, dass aufgrund politischer Einflussnahme die finanzielle Nachhaltigkeit der geförderten Projekte ausgehebelt wird: So kann beispielsweise eine finanziell nachhaltige Kredittechnologie nur dann implementiert werden, wenn Zuschusselemente transparent und

marktkonform gestaltet werden. Eine für die Zielgruppe nicht klare Vermengung von Subventionen und Krediten (z.B. eine politisch motivierte nachträgliche willkürliche Wandlung von Krediten in Zuschüsse) hat negative Wirkungen auf die Rückzahlungsmoral der Kunden und unterminiert die Kredittechnologie.

Die Implementierung neuer Kredittechnologien zur Erreichung neuer Kundengruppen („Downscaling“) verlangt seitens der Partnerinstitution einen sehr hohen Grad der Unterstützung durch das Management („Ownership“). Dieses ist wesentlich leichter zu erhalten, wenn die strategischen Perspektiven eines FZ-Vorhabens mit der strategischen Perspektive der Partnerinstitution (Mission Statement) weitgehend übereinstimmen und das Projekt bezüglich des Projektvolumens eine signifikante Wirkung auf den Träger entfalten kann.

Ein effektives Monitoring der Zielerreichung erfordert, dass die Zielindikatoren möglichst exakt definiert und anschließend regelmäßig verfügbar sind.

Eine fehlende Einsicht des Trägers in die Notwendigkeit zentraler institutioneller und/oder organisatorischer Reformen sollte ein Ausschlusskriterium für die Durchführung von FZ-Vorhaben sein, sofern diese Reformen für den entwicklungspolitischen Erfolg des Vorhabens entscheidend sind.

Finanzsektorvorhaben können unter ungünstigen sektoralen Rahmenbedingungen keine nachhaltige entwicklungspolitische Wirkung haben. Ein Engagement der FZ sollte in einem derartigen Umfeld nur eingegangen werden, wenn gleichzeitig überzeugende Reformschritte durchgeführt werden. Gegebenenfalls ist ein Ausstiegsszenario für den Fall zu entwickeln, wenn die zugesagten Reformen nicht durchgeführt 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, 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.