

**Uruguay: Förderung der Klein- und Mittelindustrie (BROU IV)**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	24030 - Finanzinstitutionen des formellen Finanzsektors	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1999 65 138	
<b>Projektträger</b>	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	
<b>Consultant</b>	entfällt	
<b>Jahr der Ex Post-Evaluierung</b>	<b>2006</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	01/2001	01/2001
<b>Durchführungszeitraum</b>	keine Angabe	33 Monate
<b>Investitionskosten</b>	keine Angabe	keine Angabe
<b>Eigenbeitrag</b>	keine Angabe	keine Angabe
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	2,2 Mio. EUR	2,0 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	keine	keine
<b>Erfolgseinstufung (Gesamtnote)</b>	4	
• <b>Signifikanz/Relevanz (Teilnote)</b>	4	
• <b>Effektivität (Teilnote)</b>	4	
• <b>Effizienz (Teilnote)</b>	4	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Erhöhung von Wachstum, Einkommen und Beschäftigung in der Klein- und Mittelindustrie Uruguays zu leisten. Projektziel war die effiziente Vergabe von Krediten für ökologisch und ökonomisch sinnvolle Investitionsvorhaben von industriellen KMU zu real positiven Zinsen. Zielgruppe waren kleine und mittlere industrielle Unternehmen sowie Dienstleistungsunternehmen, die mit der verarbeitenden Industrie in Verbindung standen. Trägerbank des Vorhabens war die staatliche Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), die im Rahmen des Vorhabens Kredite zur Finanzierung von Investitionsvorhaben an KMU auslegte. DINAPYME, eine Beratungseinheit des Industrieministeriums für kleinere und mittlere Unternehmen, unterstützte die Zielgruppe bei der Planung ihrer Projekte sowie bei der Erstellung der Kreditanträge. Für das Vorhaben wurden 2,2 Mio. EUR FZ-Mittel bereitgestellt.

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

Die relevanten Institutionen des Vorhabens sind die Trägerbank Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) und die Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), die die finanzierten KMU bei der Kreditbeantragung unterstützt und die Kreditlinie durch Veranstaltungen und Anzeigen vermarktet hat.

Das DINAPYME ist eine Beratungseinheit des Ministeriums für Industrie, Energie und Bergbau und ist für die Politikberatung der Regierung und für die Beratung von KMU zuständig.

Die BROU wurde 1986 per Gesetz gegründet und ist eine autonome öffentliche Institution, die sich zu 100 % im Besitz des uruguayischen Staates befindet. Das Direktorium wird vom Staatspräsidenten ernannt und vom Parlament bestätigt. Typischerweise erfolgt bei einem politischen Machtwechsel ein Austausch des Direktoriums.

Die Bank befindet sich seit 1997 in einem zähen Reformprozess zur Steigerung der Professionalität und Effizienz, der sich im Zuge der schwierigen Lage in den Jahren der Bankenkrise beschleunigt hat. Wichtige Änderungen, die seit Projektprüfung durchgeführt wurden, umfassen die Stärkung des internen Kontrollsystems, Einführung eines transparenten Beförderungssystems im Rahmen der Personalentwicklung, die Weiterentwicklung der Kredittechnologie und Einführung von Kreditkomitees, eine Verbesserung des Risikomanagements sowie die Verbesserung des Management Informationssystems.

Die Aufbauorganisation der BROU ist insgesamt angemessen und hat sich seit Projektprüfung deutlich verbessert. Die Bank verfügt über eine unabhängige Innenrevision. Das externe Kontrollsystem besteht aus einer jährlichen Prüfung durch eine international anerkannte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (seit 2002), regelmäßigen Prüfungen der Zentralbank und einer jährlichen Prüfung durch eine Institution, die für die Prüfung von öffentlichen Institutionen zuständig ist. Das Risikomanagement in den Bereichen Kredit- und Marktrisiko ist zufriedenstellend. Die Kreditgenehmigungsprozesse entsprechen bankmäßigen Standards. Negativ anzumerken ist, dass die Bank keine Prozesshandbücher für die zahlreichen im Zuge der Reform geänderten Prozesse hat. Diese werden jedoch mit Unterstützung von Price Waterhouse Coopers im Rahmen der Etablierung eines integrierten internen Kontrollsystems erstellt. Ein weiterer Schwachpunkt ist ein fehlendes Management von operativen Risiken. Eine entsprechende Abteilung befindet sich jedoch im Aufbau.

Der Personalbestand der Bank ist angemessen. Die Bank hat aufgrund der Vertragsgestaltung und der Stärke der Gewerkschaft nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Mitarbeiter zu entlassen, so dass der Personalbestand im Zuge der Krise eher aufgebläht war. Die Gehälter liegen unter dem Gehaltsniveau der privaten Banken, sind jedoch im Vergleich zu anderen Branchen attraktiv. Beförderungen geschehen im Rahmen eines transparenten Ausschreibungsverfahrens und es gibt eine Reihe von Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die BROU institutionell im Vergleich zum Zeitpunkt der Projektprüfung wesentlich verbessert hat und in der Lage ist, das Bankgeschäft professionell zu betreiben.

Die Weiterleitungskonditionen des Vorhabens lagen im Rahmen der Marktkonditionen und waren angemessen. Die BROU ist der Darlehensnehmer des Vorhabens, die Republik Uruguay stellte eine Garantie. Die BROU erhielt die FZ-Mittel effektiv zu 5,75 % p.a. und für eine Laufzeit von 20 Jahren bei 5 Freijahren. Hiervon entrichtet die Bank 4,5 %<sup>1</sup> an die KfW, 0,25 % an das DINAPYME als Entgelt für die Beratungsleistungen und 1 % in einen Garantiefonds zur Absicherung von Krediten, bei denen die Unternehmer keine ausreichenden Sicherheiten beibringen können.

Die Zinsspaltungsmittel wurden vereinbarungsgemäß für die Speisung eines Garantiefonds und die Entgeltung des DINAPYME eingesetzt. Das DINAPYME hat die ihm zustehenden Mittel aus administrativen Gründen noch nicht abgerufen, wird dies aber in Kürze tun. Auf den Garantiefonds wurde bislang trotz der hohen Ausfallrate ebenfalls noch nicht zugegriffen, da die Bank vorerst alle sonstigen Sicherheiten verwerten muss, was noch nicht geschehen ist. Es wird erwartet, dass die Mittel in 2006 abgerufen werden.

Es ist kritisch anzumerken, dass die Breitenwirkung des Vorhabens sehr gering ist. Bei Projektprüfung war avisiert worden, dass in der Erstverwendung der Kreditlinie rd. 25 Kredite mit einem durchschnittlichen Kreditbetrag von 88.000 EUR vergeben würden. Faktisch wurden nur 6 Endkredite vergeben, was im Wesentlichen an der Vergabe eines Großkredites i.H.v. 1,2 Mio. USD liegt. Die restlichen Kredite hatten eine Durchschnittsgröße von rd. 150.000 USD. Restmittel in Höhe von 230.931,18 EUR wurden nicht verwendet, da die Nachfrage nach EUR-Krediten infolge der Krise einbrach. Die Restmittel wurden mit den Tilgungszahlungen der BROU verrechnet.

---

<sup>1</sup> Die FZ-Mittel entstammen der Zusage aus 1987. Die Mittel wurden gemäß der damaligen Konditionengestaltung zu 4,5 % p.a. bei 20 Jahren Laufzeit und 5 Freijahren zur Verfügung gestellt.

Die Endkreditkonditionen lagen etwas unter den üblichen Marktkonditionen, können aber noch im Großen und Ganzen als marktgerecht eingestuft werden. Die Kredite wurden wie vereinbart zu einem Festzinssatz von 7,5 % p.a. und mit Laufzeiten zwischen 5 und 10 Jahren bei 1-3 Freijahren ausgelegt. Das Wechselkursrisiko trugen die Endkreditnehmer, die Kreditvergabe erfolgte in DEM (später EUR). Die Marge der BROU i.H.v. 1,75 % kann im uruguayischen Kontext als angemessen bewertet werden.

Der Anteil der säumigen Kredite stieg im Zuge der Währungsabwertung dramatisch an. Nachdem bis 2002 kein Kredit säumig gewesen war, konnte nach 2002 keines der Unternehmen, die überwiegend für den heimischen Markt produzierten und kaum Fremdwährungseinnahmen hatten, ihren Zins- und Tilgungsverpflichtungen mehr nachkommen. Inzwischen wurden drei Kredite neu strukturiert und werden zum jetzigen Zeitpunkt wieder ordnungsgemäß bedient. Zwei Unternehmen sind insolvent und ein Kredit muss noch umstrukturiert werden. Es ist davon auszugehen, dass sich die KMU des Wechselkursrisikos, das sie eingingen, nicht wirklich bewusst waren.

Die BROU hat die Zweitverwendung der Mittel nicht nach verfolgt. Angesichts der Tatsache, dass jedoch rd. 92 % der Unternehmenskunden der Projektzielgruppe angehören, kann aber davon ausgegangen werden, dass sie überwiegend vereinbarungsgemäß zur Refinanzierung von weiteren KMU-Krediten eingesetzt wurden.

Die buchmäßige Verwendungskontrolle ergab keinen Anlass zur Beanstandung. Wir haben keine Hinweise auf eine nicht ordnungsgemäße Verwendung der Mittel.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Das Oberziel des Projektes ist die Erhöhung von Wachstum, Einkommen und Beschäftigung in der Klein- und Mittelindustrie. Das Projektziel ist, dass die BROU effizient Kredite für ökologisch und ökonomisch sinnvolle Investitionsvorhaben von industriellen KMU zu real positiven Zinsen vergibt. Zielgruppe des Vorhabens sind uruguayische Klein- und Mittelunternehmen, die die folgenden Kriterien erfüllen:

Sektor:	Verarbeitendes Gewerbe oder Dienstleistungsunternehmen mit einem Bezug zum verarbeitenden Gewerbe
Anzahl Beschäftigte:	Zwischen 5 und 99 Beschäftigte
Nettoumsatz:	< 2,0 Mio. USD p.a.

Das Zielsystem ist aus damaliger Sicht insgesamt als adäquat einzuschätzen und war im Einklang mit den Zielen der uruguayischen Entwicklungspolitik. Unter Berücksichtigung des heutigen BMZ-Konzepts zur Finanzsektorförderung ist das Oberziel einseitig auf die realwirtschaftlichen Auswirkungen des Vorhabens fokussiert. Für die Evaluierung des Vorhabens gilt daher als zusätzliches Oberziel die nachhaltige Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Finanzsystems im Sinne eines *Financial Deepening* (Erreichung neuer Kundengruppen).

Als Indikator zur Projektzielerreichung wurde festgelegt, dass der Anteil der säumigen Kredite am Gesamtportfolio weniger als 10 % betragen sollte. Der Indikator ist grundsätzlich geeignet zur Messung des Projektziels. Es wurde bei PP kein Oberzielindikator festgelegt. Üblicherweise wird für den Zweck der Evaluierung die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze als Indikator für die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung verwendet. Das Verhältnis von Bankkrediten an private Nicht-Finanzinstitutionen zum Bruttoinlandsprodukt wird als Indikator für die Verbreiterung des Finanzsektors genutzt. Anspruchsniveau ist eine signifikante Verbesserung zum Zeitpunkt der Ex Post Evaluierung (SP) gegenüber dem Zeitpunkt der Projektprüfung (PP). Es ergibt sich folgendes Bild:

Oberzielindikatoren	Ist PP	Ist SP
Geschaffene oder erhaltene Arbeitsplätze	-	vernachlässigbar
Bankkredit an Privatsektor / BIP	50 %	21 % (2005)
Projektzielindikator	Soll: PPB	Ist: SP
Anteil der NPL (30 Tage)	< 10 %	50 % <sup>2</sup>

Gemessen an dem Zielindikator wurde das Projektziel nicht erreicht. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass dies auf den massiven externen Schock der Wirtschafts- und Währungskrise zurückzuführen ist. Es ist davon auszugehen, dass die finanzierten Projekte zum Zeitpunkt der Kreditvergabe und gemessen an den damaligen Erwartungen zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Uruguays überwiegend ökonomisch sinnvoll waren. Bis 2002 war kein einziger Kredit säumig. Die Abwertung des Peso allerdings erhöhte die Schuldenlast der Unternehmen in lokaler Währung dramatisch<sup>3</sup> und überforderte sie finanziell.

Auch das Oberziel wurde nicht erreicht, wie sich an den Oberzielindikatoren zeigt. Die Beschäftigungswirkungen der refinanzierten Investitionen sind vernachlässigbar. Ebenso kann nicht davon ausgegangen werden, dass es zu einer Verbreiterung des Finanzsektors gekommen ist.

Als wesentliche erwartete Wirkungen des Vorhabens wurden bei Projektprüfung definiert:

- Verbesserung des Produktionsprozesses der KMU und Erhöhung der nationalen und internationalen Konkurrenzfähigkeit
- Beitrag zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums
- Schaffung bzw. Sicherung von Einkommen und Beschäftigung in industriellen KMU

Die erwarteten Wirkungen wurden nicht erreicht. Nur zwei Drittel der finanzierten Unternehmen sind zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung noch wirtschaftlich aktiv. Die Beschäftigungswirkungen der finanzierten Vorhaben sind vernachlässigbar. Dies ist jedoch im Wesentlichen auf die gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen zurückzuführen. Als negative nicht intendierte Wirkung lässt sich festhalten, dass die Vergabe von Fremdwährungskrediten an KMU, die zu meist keine Fremdwährungseinnahmen hatten, im Zusammenhang mit der Währungskrise des uruguayischen Peso zur Überschuldung von ansonsten wirtschaftlich gesunden Unternehmen geführt hat.

Die Hauptrisiken - u. a. die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die potentielle Auswirkung des Währungsrisikos auf die Endkreditnehmer - wurden bei Projektprüfung richtig identifiziert. Die Schwere der eingetretenen Risiken war zum damaligen Zeitpunkt nicht absehbar. Der Projektträger hat im Rahmen seiner Möglichkeiten adäquat auf die eingetretenen Risiken reagiert.

In einer zusammenfassenden Bewertung schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein:

#### Effektivität:

Das Projektziel der effizienten Vergabe von ökonomisch und ökologisch sinnvollen Investitionsvorhaben von industriellen KMU wurde nicht erreicht. Der Grund hierfür lag im Wesentlichen an einem externen Schock, zu einem Teil jedoch auch an der Projektkonzeption (nicht abgesichertes Wechselkursrisiko bei Endkreditnehmern). Positiv anzumerken ist, dass die durchführende Bank des Vorhabens auch außerhalb des Vorhabens prioritär mit der Zielgruppe zusammenarbeitet. Von daher ist grundsätzlich die Nachhaltigkeit der KMU-Finanzierung auch nach Beendigung des Vorhabens sichergestellt. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens

<sup>2</sup> Von 6 vergebenen Krediten wurden 3 neu strukturiert und die Unternehmen zahlen ordnungsgemäß.

<sup>3</sup> Für einen Kredit, mit einer Laufzeit von 7 Jahren bei 2 Freijahren, der in 2001 vergeben wurde errechnet sich ein durchschnittlicher Effektivzinssatz in Lokalwährung von rd. 65 % p.a.

jedoch aufgrund der Verfehlung der Projektziele als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

#### Signifikanz und Relevanz

Die Projektkonzeption war eingeschränkt zur Lösung der identifizierten gesamtwirtschaftlichen Probleme geeignet (Relevanz). Allerdings zeigen die Oberzielindikatoren, dass das Oberziel der Erhöhung von Wachstum, Einkommen und Beschäftigung in der Klein- und Mittelindustrie nicht erreicht wurde (Signifikanz). Das FZ-Projekt wirkte in dem Sinne subsidiär, dass die Bank keine vergleichbaren alternativen langfristigen Refinanzierungsquellen hatte. Kritisch anzumerken ist die geringe Breitenwirkung des Vorhabens, was auch an der Kreditvergabepolitik liegt. Anstatt der ursprünglich avisierten 25 Kredite wurden nur 6 Kredite vergeben. Auch die Rolle der projektdurchführenden Bank ist kritisch zu sehen, da sie durch ihre Doppelrolle als Geschäfts- und Förderbank sowie ihre Dominanz im uruguayischen Finanzmarkt tendenziell den Wettbewerb im Bereich der KMU-Finanzierung verhindert. Die Signifikanz und Relevanz stufen wir insgesamt mit nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**) ein.

#### Effizienz

Die Effizienz der Trägerbank (Produktionseffizienz) hat sich über den Zeitraum des Projektes wesentlich verbessert. Sie liegt jedoch immer noch hinter der Effizienz der privaten Banken zurück. Die Allokationseffizienz des Vorhabens ist als niedrig einzustufen, da aufgrund der hohen Säumigkeitsrate und der Umstrukturierung der Endkredite bislang kaum Mittel zur Zweitverwendung zur Verfügung standen. Insgesamt stufen wir die Effizienz mit nicht mehr ausreichend ein (**Teilbewertung: Stufe 4**).

In einer zusammenfassenden Abwägung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu der Bewertung, dass das Vorhaben in seiner entwicklungspolitischen Wirksamkeit **nicht mehr ausreichend** ist (**Gesamtbewertung: Stufe 4**). Es ist darauf hinzuweisen, dass das Ergebnis maßgeblich durch die negative gesamtwirtschaftliche Entwicklung Uruguays im Beobachtungszeitraum beeinflusst wird.

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Die Vergabe von Fremdwährungskrediten an Kreditnehmer, die nicht über Fremdwährungseinnahmen verfügen, sollte möglichst vermieden werden. Es ist zu empfehlen, dass entweder die partizipierenden Banken oder der Staat das Wechselkursrisiko trägt, sofern dies durchsetzbar ist, oder bei der Kreditvergabe darauf geachtet wird, nur Kredite an exportorientierte KMU zu vergeben. Alternativ können für die Absicherung des Wechselkursrisikos gegebenenfalls auch Zinsspaltungsgegenwertmittel genutzt 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.