

Usbekistan: Programm Milchwirtschaft

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	32 161 / Agro-Industrien	
BMZ-Projektnummer	1994 65 519	
Projektträger	Usmjasomolprom (USM)	
Consultant	Kein	
Jahr der Prüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	IV/1994	I/1995
Durchführungszeitraum	12 Monate	62 Monate
Investitionskosten	5,7 Mio EUR	5,4 Mio EUR
Eigenbeitrag	31 TEUR	31 TEUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,6 Mio EUR	5,4 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 Vorhabens war es, einen schnell wirksamen Beitrag zur Aufrechterhaltung einer ausreichenden Versorgung der usbekischen Bevölkerung mit qualitativ zufriedenstellenden Milchprodukten zu leisten (Indikator: Beibehaltung des Niveaus der verkauften Milchprodukte auf dem Niveau von 1993). Programmziel war die Aufrechterhaltung der Produktionskapazität und Funktionstüchtigkeit der Anlagen in 27 Molkereien und Milchsammelstellen durch die Lieferung von Ersatzteilen und Ausrüstungen sowie einer Produktions- und Abfüllanlage für ultrahoherhitzte Milch und Fruchtsäfte für die Molkerei Taschkent als wesentliche Programmmaßnahmen.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Die tatsächlich durchgeführten und aus FZ finanzierten Maßnahmen entsprachen mit nur sehr geringfügigen Abweichungen der Planung bei Projektprüfung und umfassten: (1) Lieferung von Ausrüstungen, Ersatzteilen und Zubehör vorwiegend für Kälteanlagen für 27 Molkereien (bei

Projektprüfung geplant: 24); (2) Lieferung einer Milcheindampfanlage für die Molkerei Buchara (bei Projektprüfung nicht vorgesehen); (3) Lieferung und Montage einer Verpackungsanlage (Ultrahocherhitzungsanlage; UHT) für pasteurisierte Milch und Fruchtsäfte für die Molkerei Taschkent, einschließlich Wasseraufbereitungsanlage; (4) Consultingleistungen in begrenztem Umfang. Die Programmmaßnahmen waren dem bei Projektprüfung identifizierten Bedarf der Molkereien angemessen und haben dazu beigetragen, dass ihre Produktionskapazität und –fähigkeit aufrechterhalten bzw. ausgebaut und modernisiert werden konnte. Andererseits konnten die so verbesserten Produktionskapazitäten bis heute durch die stark zurückgegangenen Milchanlieferungen an die staatlichen Molkereien nur zu einem sehr geringen Grad ausgelastet werden.

Die Durchführungszeit hat sich von 12 auf insgesamt 62 Monate verlängert, so dass die beabsichtigte schnelle Wirksamkeit der Maßnahmen nicht erreicht werden konnte. Hauptursache des verzögerten Durchführungsbeginns waren v. a. die mangelnden Erfahrungen der usbekischen Institutionen bei der Abwicklung geberfinanzierter Projekte. Während die Durchführung der Komponente Lieferung und Montage von Ausrüstungen und Ersatzteilen im Wesentlichen innerhalb des vorgesehenen Zeitplans erfolgte, waren die erheblichen Verzögerungen bei der Komponente UHT-Anlage insbesondere dadurch bedingt, dass auf Grund der verschlechterten Wasserqualität eine Wasseraufbereitungsanlage zusätzlich beschafft und installiert werden musste.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Im Zeitraum nach Projektprüfung 1994 zeichnete sich für alle am Programm beteiligten Molkereien eine drastische Abnahme der Milchaufkaufs- und -verarbeitungsmengen ab, von ca. 840.000 t (24 % der nationalen Milchproduktion) bei Projektprüfung auf ca. 110.000 t (ca. 3 % der nationalen Milcherzeugung) bei Abschluss der Programmmaßnahmen 1997, und nur rd. 39.000 t (ca. 1 % der nationalen Produktion) für 2001. Dies entspricht einem Rückgang um ca. 95 % im Vergleich zum Zeitpunkt der Projektprüfung. Damit leisten die beteiligten Molkereien heute nur marginale Beiträge zur Versorgung der usbekischen Bevölkerung mit Milch und Milchprodukten. Die Frischmilchversorgung wird heute im städtischen und ländlichen Milieu fast ausschließlich durch private Betriebe sichergestellt. Angesichts des heute nur noch geringen Marktanteils der beteiligten Molkereien ist sicher davon auszugehen, dass das Vorhaben nicht die beabsichtigten Wirkungen erreichte.

In Ergänzung zur Krise und dem weitgehenden Zusammenbruch der Kollektivwirtschaften, die bei Projektprüfung ca. 90 % der jährlichen Verarbeitungsmengen lieferten, wird der starke Rückgang der Anlieferungen an staatliche Molkereien insbesondere durch die Freigabe der Erzeugerpreise und die Aufhebung des Quotensystems erklärt, womit sich v. a. die privaten Erzeuger dem ehemaligen planwirtschaftlichen System der hohen Zwangsbesteuerung durch künstlich niedrig gehaltene Erzeugerpreise entziehen konnten. Die hohe Relevanz dieser Wirkungszusammenhänge wurde in der Problemanalyse bei Projektprüfung unterschätzt.

Mit einem Rückgang von ca. 250 t pro Tag bei Projektprüfung auf durchschnittlich ca. 20 t pro Tag 1997 bei Abschluss der Lieferungen und nur ca. 13 t pro Tag für 2001 war die Reduzierung der Verarbeitungsmengen in der Molkerei Taschkent besonders stark ausgeprägt und führt damit zu einer bisher nur geringen Auslastung der im Rahmen des Programms installierten Abfüllanlage, auf welche ca. 40 % der gesamten Investitionskosten entfallen. Das bei Projektprüfung identifizierte Kernproblem der mangelnden Abfüllmöglichkeiten als einer der Hauptgründe für die Unterversorgung der städtischen Bevölkerung stellte sich damit rückblickend als nicht relevant heraus.

Der o. g. drastische Rückgang der Milchanlieferungen bedingt eine starke Unterauslastung der bestehenden Kapazitäten in den vom Programm begünstigten Molkereien. Damit konnte der bei Projektprüfung erwartete Beitrag zur Erhaltung der Produktivität der Maschinen und zur besse-

ren Kapazitätsauslastung nicht erreicht werden. Gleichzeitig hat sich die wirtschaftliche Situation der Molkereien durch die sinkende Auslastung erheblich verschlechtert. Dies gilt auch für die UHT-Anlage in Taschkent. Obwohl keine nachvollziehbaren Vollkostenrechnungen vorliegen, ist davon auszugehen, dass alle beteiligten Betriebe derzeit mit erheblichen Verlusten arbeiten und den aus den Lieferungen des Programms resultierenden Schuldendienst nicht leisten können. Es ist ferner zu erwarten, dass einige der besonders gering ausgelasteten Molkereien in naher Zukunft ihren Betrieb werden einstellen müssen. Das es nicht bereits zur Schließung der unrentabelsten Betriebe kam, ist im Wesentlichen der Liquiditätsversorgung der Unternehmen aus dem Staatshaushalt geschuldet.

In gesamtwirtschaftlicher Perspektive hat das Vorhaben zu einer Erhöhung der Auslandsverschuldung mit entsprechenden Belastungen des usbekischen Staatshaushalts beigetragen, da die beteiligten Molkereien nicht zur Begleichung ihres aus den Lieferungen resultierenden Kapitaldienstes in der Lage sind. Die Produktion von UHT-Milch in der Abfüllanlage Taschkent ist als gesamtwirtschaftlich unrentabel anzusehen. Im Endeffekt haben die durchgeführten Programmmaßnahmen unbeabsichtigt zur Aufrechterhaltung der Produktionskapazität und Funktionsfähigkeit in betriebs- und volkswirtschaftlich unrentablen, staatlichen Produktionsstrukturen beigetragen und damit deren Weiterbestehen verlängert. Die ohne Programm bei Projektprüfung befürchtete Verschlechterung der Versorgungslage ist rückblickend nicht eingetreten, da sich der Privatsektor trotz der allgemeinen Beschränkungen schneller und in stärkerem Maße als vorhergesehen in Milchsammlung, -verarbeitung und -vermarktung engagiert hat. Von daher stellt sich rückblickend eine aktive Förderung dieses Privatisierungsprozesses als die volkswirtschaftlich bessere Alternative heraus.

Die bei Projektprüfung als mittel eingeschätzten Risiken (kaufkraftbedingter Absatzrückgang oder schlechtere Versorgung der usbekischen Bevölkerung durch zunehmende Exporte nach Kasachstan und Kirgistan; Ausfall von Produktionsabschnitten oder Teilen des Vertriebssystems, die nicht durch die Lieferungen des Programms beeinflusst wurden; Fehlverwendung der gelieferten Ersatzteile und Ausrüstungen) sind nicht eingetreten. Das hohe Risiko der Bereitstellung des laufenden Devisenbedarfs zum Betrieb der UHT-Anlage konnte nur durch den Einstieg eines ausländischen Investors ausgeschlossen werden. Rückblickend wurde das sehr hohe Risiko der als Folge der Strukturreformen (Preisliberalisierung, Abschaffung der Quoten und des Vermarktungszwangs; Zulassung privater Verarbeitungsbetriebe) zurückgehenden Aufkaufs- und Verarbeitungsmengen der beteiligten staatlichen Molkereien und der daraus unweigerlich resultierenden Auslastungsprobleme bei Projektprüfung falsch eingeschätzt. Während auch das Tempo des Zusammenbruchs der ehemaligen Kollektivwirtschaften und der damit zusammenhängenden Produktionsrückgänge unterschätzt wurde, ist andererseits eine Unterschätzung des Privatsektor-Engagements im Bereich der Milchsammlung und -verarbeitung festzustellen. Letzteres hat erheblich dazu beigetragen, dass die bei Projektprüfung befürchtete Verschlechterung der Versorgungslage der usbekischen Bevölkerung zumindest bei Milch und Milchprodukten nicht eingetreten ist.

Angesichts des geringen Auslastungsgrades der am Programm beteiligten Molkereien ist die Effektivität des Vorhabens eindeutig unzureichend (Stufe 5). Der Beitrag der betroffenen Molkereien zur Versorgung der Bevölkerung mit Milch und Milchprodukten konnte nicht wie geplant aufrechterhalten werden und sank im Vergleich zur Situation bei Projektprüfung bereits unmittelbar nach Durchführung der Lieferungen des Programms sehr stark (1993 – 1997: Rückgang um ca. 730.000 t p. a. oder – 87%). Mit einem Verarbeitungsanteil von ca. 1 % der nationalen Produktion (ca. 39.000 t p. a.) ist dieser Beitrag heute so marginal, dass die entwicklungspolitische Relevanz und Signifikanz auch für die im Programmziel angeführten Jahre 1995 und 1996 ebenfalls als eindeutig unzureichend eingestuft werden muss (Stufe 5). Die Effizienz der physischen Durchführung der Programmmaßnahmen kann abschließend zwar als insgesamt ausreichend beurteilt werden, allerdings ist die Allokationseffizienz angesichts der mangelhaften Zielerreichung und des unbefriedigenden einzel- und gesamtwirtschaftlichen Beitrags eindeutig unzureichend. Mit dem Programm wurde die Lösung eines Problems angestrebt (Aufrechterhal-

tung der Produktionskapazität und Funktionsfähigkeit staatlicher Molkereien), das sich rückblickend angesichts der tatsächlichen Sektorentwicklungen seit Projektprüfung als wenig relevant erwies. Wir bewerten deshalb auch die Effizienz des Vorhabens als eindeutig unzureichend (Stufe 5) Zusammenfassend stufen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens daher als eindeutig unzureichend ein (Stufe 5).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Zum Zeitpunkt der Projektprüfung lagen nur wenige Erfahrungen aus Transformationsländern vor, die bei der Planung und Durchführung des Vorhabens hätten berücksichtigt werden können. Andererseits war die für sozialistische Systeme und Planwirtschaften zum damaligen Zeitpunkt charakteristische Politik und Strategie des enormen Ressourcentransfers aus dem Agrarsektor zu Gunsten des Staates und anderer Sektoren mittels künstlich niedrig gehaltener Erzeugerpreise, Produktionsquoten und Vermarktungszwang grundsätzlich bekannt. Die unweigerlichen Auswirkungen von Sektorreformen wie Preisliberalisierung und Aufgabe des Quotensystems auf das Vermarktungsverhalten v. a. privater Erzeuger und die damit zusammenhängende Auslastung staatlicher Betriebe hätten daher in ihren grundsätzlichen Wirkungszusammenhängen bereits bei Projektprüfung mehr Beachtung finden müssen.

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.