

Vietnam: Kreditversorgung im ländlichen Raum I

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Landwirtschaftliche Finanzdienste / 31193	
BMZ-Projektnummer	1996 65 837	
Projektträger	Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development (VBARD)	
Consultant	./.	
Jahr der Schlussprüfung	2003	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1998	1. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	18 Monate	36 Monate
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,1 Mio EUR	5,1 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	entfällt	entfällt
Erfolgseinstufung	Stufe 4	
• Signifikanz/Relevanz	Stufe 3	
• Effektivität	Stufe 4	
• Effizienz	Stufe 4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Oberziel des Vorhabens bestand in der Verbesserung des Einkommens von ländlichen Familien (Kreditnehmer) durch die Vergabe von Kleinkrediten für Investitionen. Das Projektziel des Vorhabens bestand in der erfolgreichen Kreditvergabe für Investitionen (einschließlich Betriebsmittelkrediten) an und Inanspruchnahme durch Kreditnehmer. Projektgebiet sind fünf ländliche Provinzen, die eine überdurchschnittliche Armutsinzidenz aufweisen und in denen bereits Ressourcenschutzprojekte der deutschen EZ durchgeführt werden. Die Kreditvergabe erfolgt über die Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development (VBARD).

Das Oberziel sollte aufgrund der engen Verknüpfung von Projekt- und Oberziel als erreicht gelten, wenn das Projektziel erfüllt ist. Als Indikator für die Erreichung von Projekt- und Oberziel wurde eine *terminingerechte* Rückzahlungsrate in Höhe von mindestens 90 % definiert. VBARD gibt die Rückzahlungsrate für den im Rahmen des FZ-Vorhabens geschaffenen Kreditfonds in einer Spanne von 91 % – 95 % an (1999 - 2001). Diese (geschönte) Angabe besitzt jedoch nur einen sehr begrenzten Aussagewert, da während der jeweiligen Betrachtungsperiode die ex ante "erwarteten Rückzahlungen" in einer nicht transparenten Art und Weise durch eine Vielzahl von nicht dokumentierten "Anpassungen" korrigiert worden sind. Auf der Grundlage von Erhebungen der Prüfungsdelegation wird die *tatsächliche* Rückzahlungsrate als deutlich unter 90 % liegend veranschlagt. Darüber hinaus dürfte aufgrund des schwachen Kreditmonitoringsystems und fehlender Anreize zur fristgerechten Rückzahlung die als Indikator definierte *terminingerechte* Rückzahlungsrate noch deutlich unter der *tatsächlichen* Rückzahlungsrate liegen. Der Indikator für die Projekt- und Oberzielerreichung wurde somit deutlich verfehlt. Kritisch anzumerken ist die begrenzte Aussagekraft der als Indikator gewählten Flussgröße „Rückzahlungsrate“. Zweckdienlicher wäre die Verwendung des „Portfolio at Risk“ (definiert als Säumigkeit > 90

Tage) als Indikator. Dieses wird von der Prüfungsdelegation für den aus FZ geschaffenen Kreditfonds auf der Grundlage von Analysen der Weltbank und eigener Erhebungen auf 20-25 % geschätzt.

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

Als Zielgruppe des Vorhabens wurde der Teil der Bevölkerung definiert, der in der Lage ist, rentable und finanzierungswürdige Investitionen durchzuführen. Bei Projektprüfung wurde erwartet, dass die Kreditlinie überwiegend vom ärmeren Bevölkerungsteil in Anspruch genommen wird. Diese Erwartung hat sich jedoch nicht erfüllt. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass der ärmere Bevölkerungsanteil Zugang zu Krediten zu Vorzugskonditionen der Bank for the Poor besitzt. Diese vergibt Kredite bis zu 7 Mio VND (ca. 443 Euro) zu subventionierten Zinssätzen, die in etwa die Hälfte der von der VBARD geforderten Zinssätze betragen. Mit den hier in Rede stehenden FZ-Mitteln wurden knapp 74.000 Kredite an Haushalte vergeben, die sich deutlich über der Armutsschwelle befinden und mehrheitlich über die VBARD bereits Zugang zum formellen Bankensystem besitzen. Mit den Krediten wurden verschiedene Investitionen in den Bereichen Kleintierhaltung und Landwirtschaft finanziert. Zum Teil konnte durch die Investitionen die Einkommensbasis der Haushalte diversifiziert werden.

Die realwirtschaftlichen Wirkungen des Vorhabens sind überwiegend positiv. Der überwiegende Teil der Kreditnehmer konnte aus den investiven Maßnahmen Einkommenssteigerungen erzielen. Das Projektziel, das in der erfolgreichen Kreditvergabe für Investitionen (einschließlich Betriebsmittelkrediten) an und Inanspruchnahme durch Kreditnehmer bestand, wurde – insbesondere aufgrund der Einschränkungen durch die mangelhafte institutionelle Leistungsfähigkeit der VBARD - jedoch nur mit deutlichen Abstrichen erreicht. Das Oberziel, das in einer Verbesserung des Einkommens der Kreditnehmer bestand, wurde weitestgehend erreicht, mit Einschränkungen in Bezug auf die ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit eines Teils der Zielgruppe.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

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

a) Effektivität

Das Projektziel, das in der erfolgreichen Kreditvergabe für Investitionen (einschließlich Betriebsmittelkrediten) an und Inanspruchnahme durch Kreditnehmer bestand, wurde - insbesondere aufgrund der Einschränkungen durch die mangelhafte institutionelle Leistungsfähigkeit der VBARD - nur mit deutlichen Abstrichen erreicht. Positiv ist zu bewerten, dass die FZ-Mittel immerhin 3,1fach revolving eingesetzt worden sind. VBARD hat es in den letzten Jahren jedoch nicht geschafft, eine Vollkostendeckung ihres Kreditgeschäfts zu erreichen oder sich auch nur auf dieses Ziel eines sich selbst tragenden kostendeckenden Finanzintermediärs hinzubewegen. Im Gegenteil ist das Geschäftsvolumenwachstum der letzten fünf Jahre nicht profitabel gewesen, wodurch letztlich das Eigenkapital der Bank vollständig aufgezehrt worden ist. Um die Geschäftstätigkeit fortsetzen zu können, ist VBARD auf eine dauerhafte Neuzuführung von Kapital durch den vietnamesischen Staat angewiesen. Damit ist die nachhaltige **Effektivität** des Vorhabens als **nicht mehr ausreichend** zu bewerten (Teilbewertung: **Stufe 4**).

b) Signifikanz / Relevanz

Die Relevanz des Vorhabens ist gegeben. Eine unzureichende Kapitalausstattung der Haushalte im ländlichen Raum stellt nach wie vor einen wesentlichen hemmenden Faktor für die Steigerung der Produktivität und der Generierung von zusätzlichem Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte dar. Mit dem Vorhaben wurde ein Beitrag zur Schaffung von Einkommen und

Beschäftigung der ländlichen Haushalte geleistet. Das Oberziel, das in einer Verbesserung des Einkommens der Kreditnehmer bestand, wurde weitestgehend erreicht. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht weist das Vorhaben jedoch eine unzureichende Signifikanz auf. Mit der Politik der nicht kostendeckenden, subventionierten Zinssätze und der eher laxen Haltung mit Bezug auf das Kreditmonitoring gehen negative strukturelle Wirkungen auf den Finanzsektor einher. Insgesamt bewerten wir die **Signifikanz/Relevanz** des Vorhabens als **ausreichend** (Teilbewertung: **Stufe 3**).

c) Effizienz

Die Produktionseffizienz der VBARD schätzen wir als insgesamt nicht mehr ausreichend ein. Zwar ist die operative Effizienz der VBARD mit Bezug auf das überwiegend betriebene kostenintensive Geschäft von Kleinkrediten im Agrarsektor als zufriedenstellend einzuschätzen. Als problematisch erweist sich jedoch, dass VBARD keine ausreichende Marge erwirtschaftet, um die Finanzierungskosten, die administrativen Kosten und die Kreditausfälle zu decken sowie zusätzliches Eigenkapital für die Geschäftsvolumenexpansion zu erwirtschaften. Das mangelhafte Managementinformationssystem ermöglicht der VBARD weder eine aussagekräftige, angemessene und zeitnahe Information über das Kreditportfolio auf der Basis von International Accounting Standards (Portfolio at Risk, Rückzahlungen usw.) noch eine aktive Steuerung und Kontrolle der Entwicklung des Kreditportfolios. Das mangelhafte Kreditmonitoring und fehlende Anreize für die Kreditnehmer zu fristgerechten Kreditrückzahlungen in Verbindung mit einem unzureichenden Liquiditätsmanagement führen dazu, dass das Kreditportfolio wesentlich langsamer revolvieret als dies angesichts der bestehenden Kreditnachfrage zu erwarten gewesen wäre. Daher schätzen wir auch die Allokationseffizienz als nicht mehr ausreichend ein. Insgesamt schätzen wir die **Effizienz** des Vorhabens als **nicht mehr ausreichend** ein (Teilbewertung: **Stufe 4**).

Unter Abwägung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz/Relevanz bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt als nicht mehr ausreichend (Stufe 4)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Es erscheint sinnvoll, dass der Träger die Berichterstattung zu dem laufenden Vorhaben (Kredit- und Sparprogramm im ländlichen Raum, BMZ-Nr. 2000 66 316) auf Kennziffern zu "Portfolio at Risk" und "Rückzahlungsrate" gemäß International Accounting Standards umstellt.

Des Weiteren sollte die Möglichkeit der Ergänzung des o. g. laufenden Vorhabens um eine "A+F-Maßnahme" zur Stärkung des Managementinformationssystems und der Schulung der Kreditsachbearbeiter im Hinblick auf die Ergänzung und Analyse des Kreditdatenbestandes sowie der Optimierung des Informationsflusses zwischen den verschiedenen Ebenen der VBARD in Erwägung gezogen werden. Die A+F-Maßnahme könnte sich beispielsweise als Pilotvorhaben auf eine Provinz des laufenden Vorhabens konzentrieren.

Im Rahmen einer möglichen weiteren FZ-Unterstützung sollte VBARD bei der Behebung der aufgezeigten institutionellen Schwächen unterstützt werden (z. B. im Rahmen einer Begleitmaßnahme).

Den beteiligten politischen Instanzen sollte deutlich gemacht werden, dass das Instrument Kredit für allerärmste Bevölkerungsschichten keinen Lösungsansatz darstellt. Hier ist eine intelligente Sozialpolitik gefragt. Kredit sollte zu marktorientierten Konditionen angeboten werden. Ein stark subventioniertes Kreditangebot, wie z. B. durch die Bank for the Poor, unterminiert strukturell den wirksamen Aufbau marktvermittelter Finanzbeziehungen eines zielgruppenorientierten Finanzinstituts.

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 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.