

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

Tunesien: Kreditprogramme Mise à Niveau I und II - Privatsektorförderung



Sektor	Finanzintermediäre des formellen Sektors (2403000)	
Vorhaben	(1) Kreditlinie Mise à Niveau I (MàN I) - 1998 65 494 (2) Kreditlinie Mise à Niveau II (MàN II) - 2001 65 845	
Programmträger	Partnerbanken (BNA, STB, BIAT, UBCI, BT, AMEN) sowie das Bureau Mise à Niveau (BMN)	
Jahr Grundgesamtheit/Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	EPE (Ist)
Investitionskosten	82,37 Mio. EUR	80,23 Mio. EUR
Eigenbeitrag	-	-
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	82,37 Mio. EUR 29,20 Mio. EUR	80,40 Mio. EUR 29,03 Mio. EUR

*beide Vorhaben in Stichprobe

Programmbeschreibung: Die beiden Programme umfassten zwei zinssubventionierte Darlehen (Kreditlinie I und II) an die Partnerbanken zur Bereitstellung langfristiger Finanzierung für tunesische kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie investitionsbegleitende Maßnahmen der personellen Unterstützung bei den Partnerbanken (Effizienzsteigerung) und beim Bureau Mise à Niveau (BMN). Durch die personelle Unterstützung des BMN sollten kleinere KMU an die Partnerbanken herangeführt werden.

Insgesamt wurden über das Programm 209 langfristige Kredite an KMU durch die Partnerbanken ausgelegt.

Zielsystem: Das Oberziel beider Vorhaben bestand in der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit rentabler tunesischer Unternehmen zur Beschäftigungsförderung im Hinblick auf den Wegfall der Handelsschranken gegenüber der EU bis zum Jahr 2008. Dieses sollte durch die folgenden beiden Programmziele erreicht werden:

- (1) Modernisierung rentabler tunesischer Betriebe (KMU) und Anpassung der Produktionsstandards und Normen in diesen Betrieben an das internationale Niveau.
- (2) Effiziente und bedarfsgerechte Bereitstellung und Überwachung von Investitionskrediten durch die beteiligten Partnerbanken.

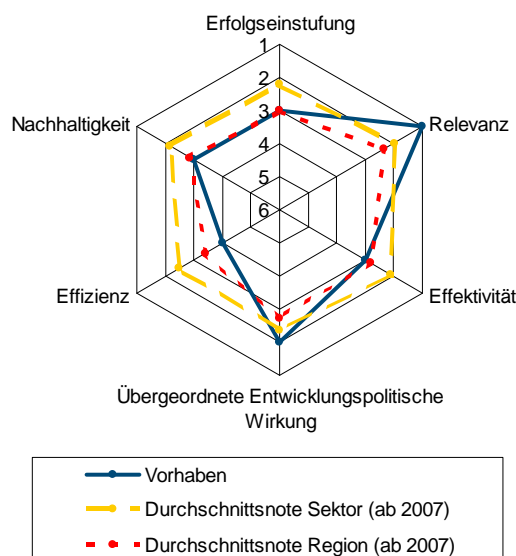
Zielgruppe: rentable private tunesische (insbesondere kleinere) Industriebetriebe; als Mittler zur Zielgruppe dienten die Partnerbanken.

Gesamtvotum für beide Vorhaben: Note 3

Bemerkenswert:

Trotz der noch immer unzureichenden Effizienz der Partnerbanken bei der Kreditvergabe und Kreditüberwachung sowie der vor dem Sturz des Ben Ali Regimes teilweise schwierigen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen ist es den Partnerbanken gelungen, fast ausschließlich innovative und wachstumsstarke private Exportunternehmen zu finanzieren. Diese können sich dadurch nicht nur gegenüber europäischen, sondern auch gegenüber internationalen Konkurrenten behaupten. Die darüber erzielten Beschäftigungseffekte tragen zur Entschärfung der aktuell angespannten politischen Lage Tunesiens bei.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

In der Gesamtschau bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit beider FZ Vorhaben insbesondere aufgrund (1) der erzielten hohen Wirkungen auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, (2) der sehr hohen Relevanz der Vorhaben zur Sicherstellung der politischen Stabilität Tunesiens aber (3) der noch immer nur unzureichenden Effizienz der Partnerbanken als zufriedenstellend. **Note: 3**

Relevanz: Die weitestgehend identischen Konzeptionen beider Vorhaben sind vor dem Hintergrund der Finanzierungsbedürfnisse tunesischer KMU zur Erhaltung bzw. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit plausibel und besitzen nach wie vor eine hohe Relevanz für die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Dies zeigt sich insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten politischen Unruhen, die maßgeblich durch die hohe (Jugend-) Arbeitslosigkeit getrieben waren. Angesichts der zum Zeitpunkt beider Projektprüfungen bekannten, ungünstigen Rahmenbedingungen im Finanzsektor und der mangelnden Effizienz staatlicher Banken war die Entwicklung tunesischer KMU das wichtigere Ziel beider Vorhaben.

Die Unterstützung tunesischer Unternehmen durch das staatliche „Programme Mise à Niveau“ (PMN) besitzt daher weiterhin eine hohe Relevanz, im Vergleich zur Situation bei Programmbeginn aktuell eher im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsförderung. Beide Vorhaben reihen sich, wie das gesamte Engagement der deutschen EZ, in dieses Programm ein. Die Interventionen der deutschen EZ Institutionen sind hierfür komplementär gestaltet und es erfolgt eine gut institutionalisierte Abstimmung des deutschen Engagements mit dem EU-Programm sowie mit für den Bereich Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung wichtigen bilateralen Gebern.

Durch die über eine Begleitmaßnahme bis 2005 realisierte Unterstützung des Bureau Mise à Niveau (BMN) wurden kleinere KMU sowohl an die beteiligten Partnerbanken als auch an die Unterstützung durch das PMN herangeführt. Kleine KMU erhalten in noch immer unzureichendem Maße Zugang zu (langfristiger) Finanzierung. Die operativen Defizite bei ausgewählten Partnerbanken wurden im Rahmen punktueller Schulungsmaßnahmen adressiert.

Da die überwiegend exportorientierte tunesischen Industrie aktuell noch stärker als zum Zeitpunkt der Projektprüfung langfristige Finanzierungen benötigt, diese durch die Rahmenbedingungen im Finanzsektor sowohl für Banken als auch für Unternehmen nur eingeschränkt zur Verfügung stehen und dadurch insbesondere KMU immer noch nicht ausreichend durch Banken bedient werden, stufen wir die Relevanz der Vorhaben nach wie vor als sehr hoch ein (Teilnote 1).

Effektivität: Zur Messung der Programmzielerreichung wurden sowohl Indikatoren für die Endkreditnehmer (Umsatz- und Exportsteigerung, Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen) als auch für die Partnerbanken (Kreditgröße, Größe der

Endkreditnehmer, Kreditbearbeitungszeit, Portfolio at Risk (PAR), Eigenkapitalrentabilität) definiert.

Die Zielwerte der Indikatoren für die Endkreditnehmer wurden durchschnittlich erreicht. Die den Banken gemachten Auflagen bzgl. Kreditobergrenzen und Nutzung eines Teils der bereitgestellten Kreditlinien für kleine KMU wurden ebenfalls durchschnittlich erreicht. Allerdings wurden die Zielwerte der Programmzielindikatoren zur maximalen Kredithöhe sowie zur Größe kleiner KMU nachträglich für Kreditlinie I und später auch für Kreditlinie II gelockert, um die Nachfrage der beiden Kreditlinien durch die Partnerbanken sicherzustellen. Dies wirkte sich nachteilig auf die kleineren, schlechter kapitalisierten KMU aus. Weiterhin wurden die Ziele der beiden wichtigsten auf die Effizienz der Partnerbanken abzielenden Indikatoren (Kreditbearbeitungszeit, PAR) nicht erreicht.

Die der Begleitmaßnahme bei den Partnerbanken in der Programmkonzeption zugeschriebenen strukturellen Wirkungen können indes als gering eingestuft werden. Dies lässt sich sowohl von der noch immer mangelnden Kreditvergabefähigkeit der über die Begleitmaßnahme geförderten Partnerbanken ableiten (vgl. Effizienz), zeigt sich aber auch daran, dass keine der geförderten Partnerbanken ihre Geschäftsstrategie stärker auf kleinere KMU ausgerichtet hat.

Der Nutzen der mit Unterstützung des BMN für kleine KMU erstellten strategischen Entwicklungspläne (Plan Mise à Niveau) für eine zielgerichtete Kreditvergabe durch die Partnerbanken muss indes deutlich relativiert werden, da erstens nur 24 der geförderten Unternehmen von einer Finanzierung durch die Partnerbanken profitieren. Weiterhin führten die Entwicklungspläne nicht zur intendierten Veränderung der Kreditbesicherungspolitik für KMU, was sich insbesondere nachteilig auf kleine, schlechter kapitalisierte KMU auswirkt. Die Entwicklungspläne wurden von den Partnerbanken lediglich als zusätzliche und qualitativ allgemein als gut eingeschätzte Entscheidungsgrundlage für die Kreditentscheidungen genutzt.

Da die beabsichtigte Zielgruppe erreicht, es sich bei den durch die beiden FZ Vorhaben finanzierten KMU überwiegend um exportorientierte Unternehmen handelt jedoch die Begleitmaßnahmen von sehr geringer Nachhaltigkeit sind und die auf die Effizienz der Banken abstellenden Zielindikatoren weitestgehend nicht erreicht wurden, stufen wir die Effektivität des Vorhabens gerade noch als zufriedenstellend ein (Teilnote 3).

Effizienz: Durch die Kreditlinien wurden überwiegend Bestandskunden der Partnerbanken finanziert, die einen hohen Bedarf an langfristigen Krediten besitzen. Langfristige Kredite können durch die weitestgehend über Depositen refinanzierten Partnerbanken aber nur eingeschränkt vergeben werden (vgl. Impact). Die lange Laufzeit sowie die fehlende Lieferbindung beider Kreditlinien wurden daher sowohl von den Banken als auch durch die Unternehmen durchweg als positiv und als Wettbewerbsvorteil gegenüber Kreditlinien anderer Geber (z.B. Frankreich, Spanien, Italien) bewertet.

Die Konditionen der ersten FZ Kreditlinie waren zwar Anfangs angemessen, verloren durch die Vorgabe der KfW, die Zinsen für Endkreditnehmer auf max. 8 % p.a. zu fixieren gegenüber dem tunesischen Referenzzins (TMM) jedoch zunehmend an Attraktivität. Da sich dadurch die Zinsmarge für Banken verringerte, kann davon ausgegangen werden, dass kleine, mit einem höherem Bearbeitungsaufwand verbundene Kredite an KMU sukzessive aus dem Fokus der Programmbanken gerieten. Für die zweite Linie existierte die Auflage von Zinsobergrenzen nicht mehr.

Beide Kreditlinien waren vollständig in die Prozesse und Verfahren zur Kreditbewilligung und Überwachung der Banken integriert. Durch die noch immer nicht als angemessen zu bezeichnende Effizienz der Banken, die sich insbesondere in einem hohen Anteil Non Performing Loans (NPL) von durchschnittlich 12 % widerspiegelt, ist entsprechend die Effizienz der über die Vorhaben finanzierten Kredite (NPL von durchschnittlich 22 %) als nicht angemessen zu bewerten. Da sich ohne Berücksichtigung der beiden staatlichen Banken BNA und STB, deren Einbindung in das Programm auch politisch gewünscht war, ein durchschnittlicher NPL Anteil von 8 % für die über die beiden Vorhaben finanzierten Kredite ergibt, bewerten wir die Produktionseffizienz gerade noch mit nicht zufriedenstellend (4).

Ebenso wirkt sich die mangelnde Effizienz der Banken auf die Rückzahlung der ausgelegten Kredite aus. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass die erfolgreichen der finanzierten KMU auch zukünftig weiter investieren und auch die Partnerbanken dafür weiterhin Mittel bereitstellen werden, doch angesichts des immer noch hohen Anteils an NPL der Partnerbanken (obgleich deutlicher Verbesserungen über die Laufzeit der Vorhaben) werden einige der Kredite nicht zurückgezahlt werden. Allerdings sind die hohen NPL der Partnerbanken (und des gesamten Bankensektors) auch durch die mangelnde Durchsetzbarkeit der säumigen Forderungen bedingt, welche die Rückzahlungsmoral (Moral Hazard) der Kreditnehmer negativ beeinflusst. Eine hohe Professionalität der Partnerbanken beim Risikomanagement ist vor diesem Hintergrund jedoch zwingend.

Trotz dieser, den gesamten tunesischen Bankensektor betreffenden Probleme, ist es den Partnerbanken gelungen, zahlreiche innovative und zukunftsfähige KMU zu fördern und dadurch zahlreiche Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. Impact). Der KMU Sektor trägt durch sein stetiges Wachstum maßgeblich zur Beschäftigungsförderung in Tunesien bei. Diese besitzt eine tragende Rolle für die zukünftige politische Stabilität Tunesiens.

Die Allokationseffizienz stufen wir daher als gerade noch zufriedenstellend (3) ein.

Die im Rahmen beider Vorhaben durchgeführten Begleitmaßnahmen besitzen zwar eine hohe Relevanz, sind angesichts der insgesamt nur geringen Wirkungen indes nur als wenig effizient einzustufen. Dies gilt insbesondere für die Begleitmaßnahme beim BMN, trifft größtenteils aber auch für die bei den Partnerbanken durchgeführten Begleitmaßnahmen zu.

Vor diesem Hintergrund stufen wir die Effizienz beider Vorhaben als nicht zufriedenstellend ein (Teilnote 4).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung: Bei fast allen im Rahmen der Ex Post-Evaluierung besuchten KMU handelt es sich durchweg um exportorientierte Unternehmen mit zukunftsfähigen Produkten, deren Management durch hohe Professionalität und Kompetenz gekennzeichnet ist. Die Auslastung der über die Partnerbanken finanzierten Investitionsgegenstände ist zumeist hoch bis sehr hoch und die Investitionen tragen nachhaltig zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU bei. Dies gilt nicht nur für die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber europäischen, sondern auch gegenüber internationalen Wettbewerbern, da viele Unternehmen über die EU hinaus Geschäftsbeziehungen pflegen. In diesem Hinblick wurden die entwicklungspolitischen Ziele beider FZ Vorhaben sogar übererfüllt.

Bis auf die wenigen durch die Begleitmaßnahme beim BMN an das Programm herangeführten Unternehmen handelt es sich überwiegend um Bestandskunden der Partnerbanken, welche von den beiden FZ Vorhaben profitierten. Zwar wurde die zur Erreichung kleinerer KMU vertraglich zwischen der KfW und den Partnerbanken festgelegte maximale Bilanzhöhe von TDN 1,5 Mio. für mindestens 30 % der über beide Vorhaben finanzierten Unternehmen sogar übererfüllt; eine stärkere Fokussierung der Partnerbanken auf kleinere KMU ist jedoch nicht zu beobachten.

Diese Fokussierung wird auch durch die Rahmenbedingungen des Finanzsektors negativ beeinflusst, die den Banken kaum langfristige Refinanzierung ermöglichen und die Vergabe langfristiger Kredite auf 3 % der Depositen beschränken: Eine kritische Konstellation, da Depositen durchschnittlich 80 % der Refinanzierung der Partnerbanken bilden. Dieser Umstand schränkt die Vergabe langfristiger Darlehen ein, und führt zwangsläufig zur Finanzierung größerer Unternehmen, mit im Verhältnis zur Kredithöhe geringeren Transaktionskosten. Diese Beschränkungen waren zum Zeitpunkt der Lancierung der FZ Vorhaben jedoch bereits bekannt.

Da die langfristigen positiven Wirkungen auf die Zielgruppe und die tunesische Wirtschaft sehr hoch sind, davon auszugehen ist, dass die Partnerbanken die Unternehmen auch zukünftig weiter unterstützen werden, die einer nachhaltigen Finanzsystementwicklung nicht zuträglichen Rahmenbedingungen des Finanzsektors jedoch bereits bei der Lancierung der Programme bekannt waren, stufen wir den Impact der Programme als gut ein (Teilnote 2).

Nachhaltigkeit: Alle Partnerbanken sind überwiegend auf die Finanzierung größerer KMU ausgerichtet und werden in Anbetracht des hohen Finanzierungsbedarfs dieses Marktsegment auch weiterhin ausbauen. Angesichts der noch immer existierenden internen Probleme der Partnerbanken u.a. bei der Kreditvergabe und Kreditüberwachung wird das Hauptaugenmerk der meisten Partnerbanken vorerst weiter auf der Konsolidierung innerhalb des bedienten Marktsegments liegen, bevor strategische Neuausrichtungen z.B. auf kleinere

KMU erfolgen werden. Sofern die über die Begleitmaßnahmen bei den Partnerbanken durchgeführten Maßnahmen und entwickelten Produkte in das Tagesgeschäft integriert wurden, ist von einer hohen Nachhaltigkeit auszugehen. Leider ist dies kaum der Fall.

Der mangelnde Zugang zu langfristiger Refinanzierung für KMU besteht weiterhin fort und kann auch kaum durch die Banken beeinflusst werden. Da der Anleihenmarkt in Tunesien bisher kaum entwickelt ist, stellen Kreditlinien anderer Banken daher weiterhin die einzige Möglichkeit für die Partnerbanken dar, langfristige Refinanzierung zu erhalten. Da das Rating Tunesiens und die mangelnde Effizienz des Bankensektors bisher noch keine marktnahe Refinanzierung durch internationale Privatbanken ermöglicht, wird die hohe Abhängigkeit von entwicklungsorientierten bi- und multilateralen Finanzinstitutionen kurz- bis mittelfristig weiter fortbestehen. Ohne diese kontinuierliche Unterstützung ist, bei Fortbestehen der Verwendungsbeschränkung von Depositen, nicht von einem stärkeren Ausbau des langfristigen Investitionskreditgeschäfts (>7 Jahre Kreditlaufzeit) auszugehen. Auch die Heranführung kleinerer KMU an die Partnerbanken über die Begleitmaßnahme beim BMN wurde durch das BMN weder fortgeführt noch ein solcher Ansatz in das Konzept des PMN integriert.

Trotzdem kann von einer guten bis sehr guten Nachhaltigkeit der finanzierten Investitionen ausgegangen werden. Diese Investitionen wurden langfristig finanziert und verteilen dadurch die finanzielle Belastung für die Unternehmen besser auf die Nutzungsdauer der finanzierten Anlagen. Dies trägt zur finanziellen Stabilität und zum Wachstum der Unternehmen bei, beides wichtige Voraussetzungen für eine langfristige Beschäftigungssicherung.

Da die Nachhaltigkeit der durch die Programme finanzierten Investitionen als gut bis sehr gut zu bewerten ist, jedoch die Partnerbanken trotz erfolgter Verbesserungen noch immer Probleme bei der Kreditvergabe und Kreditüberwachung besitzen und keine stärkere Fokussierung der Partnerbanken auf kleinere KMU zu beobachten ist sowie die zu Beginn der Programme identifizierten Probleme des Finanzsektors weiterhin fortbestehen, stufen wir die Nachhaltigkeit der Programme vorläufig als zufriedenstellend ein (Teilnote 3).

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.