

Armenien: Kreditprogramm zur Förderung privater Klein- und Mittelunternehmen I und II

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24030 - Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummern	1998 65 387 (Sachinvestition) 1998 194 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	Central Bank of Armenia (CBA)	
Jahr der Schlussprüfung	2003	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1998	1999
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,06 Mio EUR (FZ 3,06 Mio EUR)	7,16 Mio EUR (FZ 7,16 Mio EUR) nach Aufstockung
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	1	
• Signifikanz/Relevanz	1	
• Effektivität	1	
• Effizienz	1	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben beinhaltet die Bereitstellung von Refinanzierungsmitteln, die über eine lokal bei der CBA angesiedelte Apex-Einheit, den German-Armenian Fund (GAF), an ausgewählte armenische Geschäftsbanken vergeben wurden. Die Mittel waren für die Kreditvergabe an die Zielgruppe, Klein- (1-50 Beschäftigte) und Mittelunternehmen (51-200 Beschäftigte, KMU), zweckbestimmt. Zusätzlich wurde eine Begleitmaßnahme zur Unterstützung der beteiligten Banken im Umfang von 1,12 Mio EUR finanziert. Projektziel war die Schaffung eines dauerhaften Zugangs zu formalen Finanzdienstleistungen für private KMU in Armenien. Das Programm sollte damit einen Beitrag zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen und zusätzlichem Einkommen in langfristig lebensfähigen KMU leisten (Oberziel).

Als Indikatoren für Projekt- und Oberziel wurden definiert:

- (1) Die Apex-Einheit erfüllt ihre Funktionen (sachgerechte Prüfung und Auswahl der Geschäftsbanken sowie Weiterleitung der FZ-Mittel),
- (2) die FZ-Mittel von 7,16 Mio EUR werden in einem Zeitraum von maximal drei Jahren (seit Aufstockung; bei PP noch zwei Jahre) in Anspruch genommen,
- (3) das Personal der Partnerbanken (PB) prüft die Endkredite bankmäßig und zielgruppenadäquat,
- (4) die am Programm beteiligten PB haben die Anzahl und die Gesamtsumme der ausstehenden Kredite (Portfoliobetrachtung) im KMU-Bereich überdurchschnittlich erhöht und
- (5) weisen in diesem Teilportfolio Rückstandsquoten von durchschnittlich maximal 5 % auf ("Portfolio-at-risk"- Betrachtung).

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

Aufgrund des erfolgreichen Projektverlaufes und der großen Nachfrage nach Fremdfinanzierungen in der Zielgruppe wurden die GAF-Mittel in 2000 von 3,06 Mio EUR auf 7,16 Mio EUR aufgestockt. Im August 2001 folgte eine weitere Erhöhung um 5,11 Mio EUR für den GAF und 0,62 Mio EUR für die Begleitmaßnahme (GAF III, BMZ-Nr. 2001 65 258). Bei den Regierungsverhandlungen im April 2003 wurden neue Mittel i.H.v. 4,5 Mio EUR für den GAF und 0,5 Mio EUR für eine Begleitmaßnahme zugesagt (GAF IV).

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bis März 2003 hatten die PB 5.215 Kredite mit einem durchschnittlichen Kreditbetrag von 7.325 EUR (Gesamtvolumen 38,2 Mio EUR) herausgelegt. Das ausstehende Kreditportfolio umfasste 2.211 Darlehen (12,2 Mio EUR), wovon ein Teil aus Eigenmitteln der Banken finanziert wurde. ACBA ist mit 53 % des GAF-Portfoliovolumens (70 % nach Zahl der Kunden) die bedeutendste PB. Anelik Bank steuert 28 %, Armeconom Bank 13 % und Converse Bank 6 % zum Portfolio hinzu. Speziell die ACBA ist aufgrund ihrer Produkt- und Kundenpolitik de facto bereits zu einer Mikrofinanzbank geworden. Da sie als genossenschaftliche Agrarbank gegründet wurde, wird über sie auch das Segment der landwirtschaftlichen Kleinstbetriebe im ländlichen Raum wirtschaftlich erfolgreich erreicht. Dies ist in nur sehr geringem Umfang in anderen Downscaling-Vorhaben zu finden.

Im Gegensatz zur früheren Konzentration auf die Finanzierung kurzfristiger Handelsgeschäfte spiegelt das GAF-Portfolio die Zusammensetzung der gesamten armenischen Privatwirtschaft wider: Handel 47 %, Industrie 29 %, Dienstleistung 15 % und Landwirtschaft 9 %. Der GAF wird über zwölf Filialen der PB in zehn Regionen angeboten. Nach der Zahl der ausstehenden Kredite wurden 38 % in Eriwan, 34 % in Artashat, 18 % in Echmiadzin, 5 % in Vanadzor, je 2 % in Ashtarak und Yeghnadzor sowie 1 % in Gumri vergeben. Aufgrund der Ansammlung größerer KMU mit höherem durchschnittlichem Kreditbedarf in Eriwan sind jedoch 73 % des Volumens in der Hauptstadt konzentriert.

Alle Indikatoren für die Projektzielerreichung wurden erreicht bzw. bei weitem übertroffen:

Zu (1): Die in der Zentralbank angesiedelte Apex-Einheit (fünf Mitarbeiter) wurde bis zum Jahresende 2002 vom Consultant in ihre Aufgaben eingearbeitet und erledigt die Betreuung, Überwachung und Berichterstattung des GAF selbständig. Mit der Einführung eines Aufsichtsgremiums („Supervisory Council“) soll die Qualität der Arbeit der Apex-Einheit und deren konzeptionelle Weiterentwicklung nachhaltig gesichert werden. Die Apex-Einheit finanziert sich über eine Verwaltungsmarge von 1 %.

Zu (2): Die GAF-Mittel der beiden ersten Phasen waren bereits im Oktober 2001, zwei Jahre nach Beginn des Vorhabens, voll ausgezahlt.

Zu (3): Alle PB haben die vom Consultant eingeführte Kredittechnologie übernommen und setzen sie effektiv und effizient ein. Die guten Ergebnisse der implementierten Kredittechnologie – so ist bspw. die Qualität des GAF-Portfolios in allen PB besser als die des restlichen Kreditportfolios – haben bei allen PB dazu geführt, dass Teile der Methodologie (z.B. leistungsabhängige Entlohnung und Analysemethodik) auch auf andere Bereiche der Banken übertragen wurden.

Zu (4): Bis zum März 2003 ist das GAF-Portfolio aller PB dynamischer als der Rest ihres Portfolios gewachsen. Exemplarisch ist hier die ACBA: Zwischen März 2001 und Dezember 2002 wuchsen ihre GAF-Kredite von 16 % des gesamten Kreditvolumens auf 43 %.

Zu (5): Die Qualität des Kreditportfolios war mit einem „Portfolio-at-risk“ über 30 Tage von 0,7 % nach internationalen Maßstäben sehr gut und liegt weit unter dem vereinbarten Indikator.

Die Zielgruppe der KMU wurde erreicht. Nach Volumen waren 37 % aller Kredite von mittlerer Größe (über 50.000 USD), 44 % klein (10.000-50.000 USD) und 19 % im Mikrobereich (unter 10.000 USD). Die Banken sind zunehmend bereit, auch sehr kleine Kredite zu vergeben. Bereits Ende März 2003 lagen 41 % der vergebenen Kredite unter 1.000 USD. Die Durchschnittskreditgröße sank von über 9.000 EUR per Ende 1999 auf 6.918 EUR im März 2003. 86 % der Kunden erhielten erstmals Zugang zum formalen Finanzsektor.

Alle PB bieten neben Kredit auch andere Finanzprodukte wie Sparen, Zahlungsverkehr und Kreditkarten für KMU sowie teilweise deren Kunden und Mitarbeiter an. Eine Erweiterung der Produktpalette ist in Planung (Akkreditive, Leasing).

In Bezug auf die Oberzielerreichung zeigt die Entwicklung der Einkommen und Aktiva sowie der Beschäftigtenzahl bei den Endkreditnehmern, dass bei den am Vorhaben beteiligten KMU erhöhtes Einkommen geschaffen sowie Arbeitsplätze gesichert und geschaffen werden konnten; auch wenn eine direkte Kausalität teilweise nur schwer herzustellen ist. Der durchschnittliche Nettoertrag der in einer Wirkungsanalyse untersuchten Gruppe von Mehrfachkreditnehmern stieg vom ersten Kreditantrag an um 82 % bei KMU und 47 % bei Kleinstbetrieben (ausgenommen Landwirtschaft) und die Anzahl der durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer in beiden Gruppen um mehr als 30 %. Auch die im Rahmen der SP durchgeführten Besuche bei Endkreditnehmern bestätigen die positiven Wirkungen. Insgesamt beschäftigen die Kreditnehmer mehr als 5.200 Angestellte, darunter oft auch aus besonders armen Teilen der Bevölkerung. Die PB haben zum Teil damit begonnen, auch diese neuen Arbeitnehmer als Kunden zu entdecken. Generell hebt die Teilnahme am GAF das Vertrauen der Eigentümer in ihr Geschäft und damit die Dynamik der KMU. Die meisten Kunden und auch die Ex-Kunden waren mit Service und Kreditkonditionen sehr zufrieden. 82 % der derzeitigen Kunden planen nach Ablauf ihres Kredites einen neuen zu beantragen.

In der Begleitmaßnahme wurden die Apex-Einheit und die PB unterstützt. Die Beratung der Apex-Einheit bestand im Wesentlichen in der Ausarbeitung von Kriterien für die Auswahl und das Monitoring der PB, in der Erstellung von Rahmenkreditverträgen sowie in der Unterstützung der CBA beim institutionellen Aufbau der Project Management Unit (PMU). Die CBA und die PMU unterstreichen die gute Kommunikation mit dem Consultant sowie die gute Qualität der bereitgestellten Mittel (Handbücher, Software). Die ausgewählten PB verfügen über eine hohe finanzielle und operative Effizienz und die Entwicklung des GAF-Portfolios ist positiv.

Auf der Ebene der PB bestanden die Beratungsleistungen in der Einrichtung und Unterstützung von KMU-Kreditabteilungen, in der Etablierung einer zielgruppenadäquaten Kredittechnologie, in der Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen und in der Implementierung eines Managementinformationssystems (MIS). Insbesondere der Etablierung einer angepassten Kreditanalyse kommt im armenischen Kontext eine wichtige Bedeutung zu. Die Ausbildung des Personals durch den Consultant erfolgte in Trainingskursen bei ähnlich ausgerichteten Vorhaben im Ausland und am Arbeitsplatz. Dabei wurde auch die Umweltverträglichkeitsprüfung als Teil der Kreditprüfung vermittelt. Derzeit arbeiten 27 Kreditsachbearbeiter (KSB) ausschließlich für den GAF. Die Ausbildung neuer KSB wird mittlerweile von den Banken zum Teil eigenständig durchgeführt. Die Etablierung von dezentralisierten Kreditentscheidungsprozessen wird derzeit schrittweise umgesetzt. Dabei sollten die Handlungsspielräume der Zweigstellen noch weiter ausgebaut werden. Alle PB akzeptieren das Vetorecht des Consultants bei Kreditentscheidungen. Das vom Consultant installierte MIS wurde in allen Banken eingeführt und genutzt. Allein die Integration mit den übrigen Systemen der Banken wurde noch nicht voll erreicht. Die eingeführte leistungsabhängige Bezahlung der KSB wurde von allen PB erfolgreich übernommen und soll schrittweise auch in anderen Bereichen eingeführt werden. Insgesamt beurteilten alle PB die Qualität der durchgeführten Beratungsleistungen als sehr positiv.

Neben den oben dargestellten positiven Effekten auf Einkommen und Beschäftigung wurden folgende Wirkungen auf die Zielgruppe festgestellt:

- a) Der nachhaltige Zugang zu Kredit erhöht die Planungssicherheit der Unternehmen und damit ihre Bereitschaft zu investieren.
- b) Obwohl das Vorhaben keine Beratungskomponente für Endkreditnehmer beinhaltete, hat der Kontakt der KSB mit den Kunden dazu geführt, dass Wiederholungskunden in der Regel ihre Investitionen genauer planen und besser über ihre finanzielle Situation informiert sind als Neukunden.
- c) Ein Drittel aller Kleinstunternehmen und die Hälfte aller KMU nehmen neben Kredit auch andere Bankdienstleistungen (Zahlungsverkehr, Kontokorrent etc.) in Anspruch. Die Mehrheit der Kleinstunternehmen hatte in Folge der Kreditaufnahme beim GAF ihren ersten Bankkontakt. Dabei profitieren auch andere Banken: 17 % der Kleinstunternehmen und 23 % der KMU sind inzwischen auch Kunden bei Nicht-PB.

Auch auf der Ebene des Finanzsektors waren die Wirkungen positiv und teilweise besser als bei PP erwartet. Im Einzelnen:

- a) Mit mehr als 5.000 vergebenen Krediten hat das Projekt entscheidend zur Vertiefung des armenischen Finanzsektors beigetragen. Bereits 9 % aller vergebenen Kredite bzw. 43 % der in Lokalwährung vergebenen Krediten stammen aus GAF-Mitteln.
- b) Mit dem Projekt wurde im armenischen Finanzsektor erfolgreich eine Kredittechnologie zur Bedienung von KMU (Analyse, Bewertung, leistungsabhängige Entlohnung) eingeführt, die aufgrund der guten Ergebnisse auch auf andere Bereiche der PB übertragen bzw. in Teilen auch von anderen Banken übernommen wurde.
- c) Das Produkt KMU ist in allen PB rentabel und hat dazu beigetragen, die finanzielle Situation der PB zu stärken bzw. ihren Marktanteil zu erhöhen.
- d) Mit der sehr guten Ausbildung des Personals wurden finanztechnische Kenntnisse eingeführt, die vorher nicht vorhanden waren. So haben einige Nicht-PB ihr Interesse daran geäußert, Personal des GAF abzuwerben. Die EBRD nutzt vom GAF ausgebildetes Personal für die Durchleitung ihrer Mittel.
- e) Mit der Begleitmanahme wurde in den PB erstmals auf monatliche Zins- und Tilgungsleistungen umgestellt, was nachfolgend von den meisten anderen Banken übernommen wurde und zu einer Reduzierung des sektorweiten Risikos beitrug.
- f) Durch die guten und engen Beziehungen zur CBA wurden institutionelle Erfahrungen (u.a. Mikrofinanzgeschaft, Portfoliobeurteilung) weitergegeben, die letztendlich dem gesamten Sektor zu Gute kamen.
- g) Das gute Image des GAF und die guten Ergebnisse im KMU-Geschäft haben dazu beigetragen, dass die PB ihre Einlagen überdurchschnittlich steigern bzw. ihren Zugang zu Kreditlinien anderer Geber verbessern konnten. So ist z.B. die EBRD an einer Beteiligung an der ACBA interessiert.
- h) Durch die zunehmende Konkurrenz des formellen Finanzsektors sind die NRO zum Teil dazu übergegangen, auch Individualkredite zu vergeben und ihre Zinsen zu senken. Zwei KSB von NRO wurden vom GAF ausgebildet.
- i) Ein Demonstrationseffekt ist in sofern eingetreten, als die Einführung der Kredittechnologie bei der im März 2002 beigetretenen Converse Bank weitaus schneller und reibungsloser als bei den übrigen PB verlief und die Bank zur Demonstration ihrer Ausrichtung auf KMU ihr Portfolio freiwillig zunächst nur aus Eigenmitteln finanzierte.

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

- Angesichts der guten und nachhaltigen Projektzielerreichung bewerten wir die **Effektivität** des Programms als **sehr gut** (Teilbewertung: **Stufe 1**).
- Mit mehr als 5.000 vergebenen Krediten in verschiedenen Regionen Armeniens weist das Projekt eine hohe Breitenwirksamkeit auf. Das realwirtschaftliche Oberziel wurde erreicht. Durch den Zugang zur formalen Kreditvergabe und anderen Dienstleistungen für eine hohe Zahl von KMU wird ein signifikanter Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung und zur Unterstützung des Transformationsprozesses geleistet. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist die Relevanz/Signifikanz des Vorhabens sehr hoch einzuschätzen. Mit dem Vorhaben wurde erfolgreich eine neue Kredittechnologie eingeführt und KMU als eine profitable Zielgruppe der Banken entdeckt. Durch das gute Image des GAF konnten die PB ihre geschäftliche Position verbessern. Insgesamt kommt es bei dem Kriterium der **Relevanz/Signifikanz** zu einer **sehr guten** Bewertung (Teilbewertung: **Stufe 1**).
- Die Apex-Einheit arbeitet effizient und kostendeckend. Das KMU-Geschäft ist bei allen PB profitabel. Die Qualität des GAF-Kreditportfolios ist sehr gut und die operative Effizienz insbesondere im Vergleich mit anderen Vorhaben hoch. Die Hebelwirkung der eingesetzten Mittel für die Begleitmanahme im Verhältnis zum revolvingierenden Fondsvolumen ist ausgezeichnet und wird aufgrund der dauerhaften Verfügbarkeit der Mittel für die KMU-Finanzierung weiter steigen. Daher wird die **Effizienz** als **sehr gut** eingestuft (Teilbewertung: **Stufe 1**).

Unter Abwägung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz/Relevanz bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit als sehr gut (Stufe 1)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Es bleibt festzuhalten, dass der Erfolg eines Downscaling-Vorhabens stark von den Gegebenheiten im Lande abhängt. Wichtig ist, dass

- a) die Zentralbank das Vorhaben unterstützt,
- b) der Wettbewerbsdruck im Bankensektor entsprechend groß ist und damit der Anreiz besteht, auch neue kostenintensive Geschäftssparten wie die KMU-Finanzierung voranzutreiben,
- c) die teilnehmenden Banken nicht zu groß sind, damit das KMU-Geschäft sich möglichst bald zu einer tragenden Säule ihres Geschäfts zu entwickeln kann,
- d) eine gewisse Nähe zur angestrebten Zielgruppe aufgrund anderer Geschäftsfelder bereits besteht,
- e) im Rahmen der Begleitmaßnahme der Consultant eine angemessene Kredittechnologie vermittelt und das Vertrauen der lokalen Beteiligten genießt.

Darüber hinaus hat es sich als hilfreich erwiesen, dass das Währungsrisiko bei der CBA lag und weder PB noch KMU belastete.

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.