

Kambodscha: Förderung von Kleinbetrieben (ACLEDA)

Schlussprüfung

Berichtsdatum	07.05.2002	
Projekt	Förderung von Kleinbetrieben II	
OECD-Förderbereich	24040 / Informelle und halbformelle Finanzintermediäre	
BMZ-Projektnummer	1999 65 146	
Projektträger	ACLEDA (Asociation of Cambodian Local Economic Development Agencies)	
Consultant	./.	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	16.04.1999	28.10.2001
Durchführungszeitraum		
Investitionskosten	3,6 Mio EUR	3,6 Mio EUR
Eigenbetrag	./.	./.
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,6 Mio EUR	3,6 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	./.	./.
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben beinhaltet die Bereitstellung einer Kreditlinie von 3,6 Mio EUR für die Association of Cambodian Local Economic Development Agencies (ACLEDA) zur Vergabe von Krediten an Klein(st)unternehmen. ACLEDA wurde 1993 als NRO gegründet und erhielt im Oktober 2000 eine Banklizenz. Oberziel des Vorhabens sind die Erhöhung der Einkommen bei den Kreditnehmern sowie die Vertiefung und der Aufbau von Strukturen des formalen Finanzsektors. Projektziel ist die nachhaltige Verbesserung der Kreditversorgung für die Zielgruppe, wofür folgende Indikatoren festgelegt wurden:

- a) Zunahme des Kreditvolumens von ACLEDA mindestens in Höhe des Finanzierungsbeitrages bis zu seiner Vollauszahlung – ca. zwei Jahre nach der Auszahlungsreife.
- b) Zunahme der Anzahl der aktiven Kreditnehmer um mindestens 5.000 bis zur Vollauszahlung des Finanzierungsbeitrages.
- c) Verbesserung der finanziellen Effizienz des Projektträgers von gegenwärtig 113%.

Mit dem Projekt wird an das Vorhaben „Förderung von Kleinbetrieben I“ (2,5 Mio EUR) angeknüpft.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Keine.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Im sehr wenig entwickelten formellen kambodschanischen Finanzsektor ist ACLEDA mit 77,000 Kunden und einem Kreditportfolio von USD 21 Mio. klarer Marktführer im Bereich der Klein- und Kleinstbetriebsfinanzierung. Mit 67 Zweigstellen verfügt ACLEDA über das größte Zweigstellennetz aller formellen Finanzinstitutionen Kambodschas und ist mehrheitlich in Regionen tätig, wo es keine sonstigen Anbieter von Finanzdienstleistungen gibt.

Die FZ-Mittel wurden im Zeitraum November 1999 bis Januar 2001 von ACLEDA ausgelegt. Zum definierten Zeitpunkt waren die Indikatoren a) und b) erfüllt. Das Kreditvolumen erhöhte sich bis Januar 2001 um USD 3,5 Mio. die Anzahl der ausstehenden Kredite stieg um 5.000. Der Indikator der finanziellen Effizienz wurde mit einem Wert von 111% nicht erreicht.

Für das Oberziel „Erhöhung der Einkommen der Begünstigten des Vorhabens“ wurden keine Indikatoren festgelegt, da Wirkungen auf die Zielgruppe nur mit relativ hohem Zeit- und Kostenaufwand messbar sind. Die Ergebnisse einer im Vorfeld der Schlussprüfung durchgeführten Zielgruppenanalyse zeigen jedoch, dass dieses Oberziel nur mit Abstrichen erreicht wurde. Lediglich bei 36 % der Befragten bestätigten sich positive Wirkungen auf ihr Einkommen bzw. ihren Lebensstandard. Bei einem signifikanten Anteil wurde keine (28 %) oder sogar negative Wirkungen (15 %) festgestellt. 22% der Kunden wollten oder konnten keine Angaben machen. Die Ergebnisse solcher Wirkungsanalysen sind immer unter Vorbehalt zu sehen, da aufgrund der Komplexität der Einflussfaktoren die kausalen Zusammenhänge schwer nachweisbar sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die deutlichen institutionellen Schwächen von ACLEDA im Bereich der Personalpolitik, Organisation, Informationssystem und insbesondere bei der angewendeten Kredittechnologie zu diesen Ergebnissen beigetragen haben. So werden beispielsweise die Kunden vor der Kreditvergabe keiner detaillierten Analyse unterzogen, so dass es leicht zu Überschuldungen kommen kann, die den Kreditnehmer in eine prekäre Situation bringen.

Insgesamt ist dieses Oberziel somit nur mit deutlichen Abstrichen erreicht worden.

In Bezug auf das zweite Oberziel „Vertiefung und Aufbau von Strukturen des formellen Finanzsektors“ ist festzuhalten, dass ACLEDA als Marktführer im Bereich der Mikrofinanzierung sowie auch durch das große Zweigstellennetz einen sehr wichtigen Beitrag zur Vertiefung des Finanzsystems leistet. Einige NRO wollen dem Beispiel ACLEDAs folgen und sich in den nächsten Jahren bei der Bankenaufsicht um eine Lizenz als MFI bemühen. Ein Demonstrationseffekt auf den formellen Finanzsektor in dem Sinne, dass auch Geschäftsbanken sich dem Sektor der Klein(st)unternehmensfinanzierung zuwenden, trat bislang jedoch nicht ein. Dies liegt v.a. daran, dass der kambodschanische Finanzsektor eine geringe Wettbewerbsintensität aufweist und die Zielgruppe von ACLEDA sozioökonomisch relativ weit von den angestammten Kundengruppen der Geschäftsbanken entfernt ist. Allerdings tragen offensichtlich auch die institutionellen Schwächen von ACLEDA hierzu bei. So zeigte eine der führenden Banken (Canadia Bank) durchaus Interesse an der Mikrofinanzierung, distanzierte sich aber nach eingehenden Studien der Geschäftspolitik und Kreditanalyse ACLEDAs wieder von dem Produkt. Insgesamt kann dieses Oberziel mit der genannten Einschränkung als erreicht gelten.

Die Tatsache, dass ACLEDA mehrheitlich sehr kleine Unternehmen finanziert, ist ein Grund dafür, dass – entgegen bisheriger Annahmen über die Kreditvergabe - nur wenig neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. So gaben nur etwa 6% der im Rahmen der Zielgruppenanalyse befragten Kreditnehmer an, gelegentliche zusätzliche Hilfskräfte anzustellen. In den allermeisten Fällen wurde die Frage nach zusätzlich eingestellten Arbeitskräften verneint. Im Normalfall stieg

lediglich die Arbeitsbelastung des Kreditnehmers bzw. seiner Familienangehörigen. Da die erreichte Zielgruppe überwiegend arm ist und die Kreditvergabe ihr ein eigenverantwortliches Wirtschaften ermöglicht, handelt es sich dennoch um ein Vorhaben der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung (Einstufung **SHA**).

Frauen werden bei der Kreditvergabe als besonders verantwortungsvolle Kreditnehmerinnen geschätzt und verwalten oft auch die Haushaltsfinanzen der Familie. Bei der Kreditvergabe werden Frauen jedoch nicht bevorzugt. Auch in den publizierten Geschäftsgrundsätzen werden Frauen nicht mehr, wie in der Vergangenheit, als gesonderte Zielgruppe benannt. Entgegen früherer Einschätzungen ist ACLEDA nicht auf Kredite an Frauen spezialisiert. Nur 5% der Kredite werden allein an Frauen vergeben, über 80% werden von beiden Ehepartnern gemeinsam in Anspruch genommen. Das Familieneinkommen wird nach den Ergebnissen der Zielgruppenanalyse etwa zu gleichen Teilen von Männern und Frauen erwirtschaftet. Auf der Ebene des Projektträgers sind Frauen eher unterrepräsentiert und stellen weniger als 10% der gesamten Beschäftigten. Insgesamt kann dem Vorhaben daher keine spezifische Genderförderung attestiert werden. Aufgrund der Gleichstellung und hohen Beteiligung der Frauen in einem Umfeld, in dem Frauen generell benachteiligt werden, halten wir an der bisherigen Einstufung **G1** fest.

Bestimmte, potenziell umweltschädliche Aktivitäten schließt ACLEDA von einer Finanzierung aus. Die umweltrelevanten Wirkungen der vergebenen Kredite dürften insgesamt vernachlässigbar sein (Einstufung **UO**).

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

- Die Projektziele wurden mit Ausnahme der Verbesserung der finanziellen Effizienz ACLEDAs erreicht. Wir messen dem Projekt daher eine zufriedenstellende **Effektivität** (Teilbewertung: **Stufe 2**) zu.
- Das Vorhaben weist eine hohe entwicklungspolitische **Relevanz** auf. Der fehlende Zugang zu Finanzdienstleistungen ist nach wie vor ein entscheidendes Wachstumshemmnis für Klein- und Kleinstunternehmen. ACLEDA hat als Marktführer in diesem Bereich einen wichtigen Beitrag zur Schließung dieser Finanzierungslücke beigetragen. Das FZ-Vorhaben ermöglichte es ACLEDA angesichts ihres damals begrenzten Zugangs zu Refinanzierungsquellen, ihr Kreditportfolio und die räumliche Präsenz rasch auszudehnen. Dadurch konnte die Kostendeckung schneller erreicht werden, da bei der Finanzierung von Klein- und Kleinstunternehmen Skalenerträge eine entscheidende Rolle spielen. Die FZ-Mittel hatten somit auch eine positive Signalwirkung auf andere Geber.

Die entwicklungspolitischen Oberziele wurden jedoch nur mit Einschränkungen erreicht, womit die **Signifikanz** des Projektes nur mit Abstrichen gegeben ist. Insgesamt kommen wir daher unter dem Kriterium der **Relevanz/Signifikanz** des Projektes zu einer **ausreichenden Bewertung** (Teilbewertung: **Stufe 3**).

- Die deutlichen Schwächen in der Kredittechnologie führen zu hohen operativen Kosten und einer relativ hohen Säumigkeit. Die Effizienzkennzahlen ACLEDAs weisen eine negative Tendenz auf, liegen aber im internationalen Vergleich noch in einem vertretbaren Rahmen. Wir kommen daher auch in Bezug auf die Effizienz zu einer **ausreichenden Bewertung** (Teilbewertung: **Stufe 3**).

Unter Abwägung der Effektivität, Effizienz und Signifikanz/Relevanz bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt als ausreichend (Stufe 3)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Keine.

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.