

Mazedonien: Förderung kleiner und mittlerer Privatunternehmen I-III

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1998 66 203 (Stichprobe), 2004 65 070, 2006 65 166 (Stichprobe), 1998 70 353, 2004 70 039, 2006 70 091(BM)	
Projektträger	Macedonian Bank for Development Promotion (MBDP)	
Consultant	Frankfurt School of Finance	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	I. Quartal 2000 (KMU I) II. Quartal 2004 (KMU II) III. Quartal 2006 (KMU III)	I. Quartal 2000 (KMU I) IV. Quartal 2004 (KMU II) II. Quartal 2007 (KMU III)
Durchführungszeitraum	25 Monate (KMU I) 9 Monate (KMU II) 7 Monate (KMU III)	45 Monate (KMU I) 1 Monat (KMU II) 13 Monate (KMU III)
Investitionskosten	20,48 Mio. EUR (KMU I-III)	20,48 Mio. EUR (KMU I-III)
Eigenbeitrag	--	--
Finanzierung, davon FZ-Mittel	20,48 Mio. EUR (KMU I-III)	20,48 Mio. EUR (KMU I-III)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	--	--
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasst die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln in Höhe von 6,64 Mio. EUR (KMU I), 6,18 Mio. (KMU II) EUR, 7,66 Mio. EUR (KMU III) sowie Zuschüsse für Begleitmaßnahmen in Höhe von 1,53 Mio. EUR (KMU I), 1,01 Mio. EUR (KMU II)

und 0,52 Mio. EUR (KMU III) an den Deutsch-Mazedonischen Fonds (GMF), einen revolvingierenden Refinanzierungsfonds, aus dem Kredite in EURO über ausgewählte mazedonische Finanzinstitute zu marktorientierten Konditionen an kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) vergeben werden. Zielgruppe des Vorhabens sind private formelle und informelle KKMU mit bis zu 100 Beschäftigten aller Wirtschaftsbereiche. Ab Phase II wurden als Zielgruppe für Wohnraummodernisierungskredite die Eigentümer, Manager und Mitarbeiter von KKMU mit aufgenommen, ab Phase III wurde der Zugang zu diesem Kreditprodukt auf alle Privathaushalte ausgeweitet.

Für Phase I+II des Vorhabens wurde als Oberziel festgelegt: Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie zur Vertiefung und Verbreiterung des lokalen Finanzmarktes durch erfolgreiche Einbindung der Zielgruppe in das formelle Finanzsystem. Für Phase III des Vorhabens wurde als Entwicklungspolitisches Oberziel festgelegt: Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen, zur Verbesserung der Wohnungssituation der Privathaushalte, sowie zur Vertiefung und Verbreiterung des lokalen Finanzmarktes durch erfolgreiche Einbindung der Zielgruppe in das formelle Finanzsystem.

Für Phase I+II wurden auf der Ebene des Oberzieles keine Indikatoren festgelegt. Für Phase III lauteten sie:

1. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in den geförderten KKMU (stichprobenartige Erhebung zum Zeitpunkt der Schlussprüfung).
2. Weitere Geschäftsbanken haben die Kreditvergabe an KKMU zu Marktkonditionen aufgenommen.
3. Die Partnerinstitutionen bieten neben Krediten weitere Finanzdienstleistungen für KKMU an.

Als Projektziel der FZ-Maßnahme wurde für Phase I+II des Vorhabens festgelegt: Nachhaltige Verbesserung des Zugangs zu marktorientiertem Kredit für langfristig lebensfähige mazedonische (K)KKMU. Hierzu wurden folgende Indikatoren formuliert:

1. Rückstandsquote des an KKMU ausstehenden Kreditportfolios an Geschäftsbanken ist nicht größer als 5 % (PAR>30 Tage).
2. Zuwachs des an KKMU ausstehenden Kreditportfolios der Geschäftsbanken liegt über dem Durchschnitt des gesamten Kreditportfolios.

Als Projektziel der FZ-Maßnahme wurde für Phase III des Vorhabens festgelegt: Nachhaltige Verbesserung des Zugangs zu marktorientiertem Kredit für KKMU sowie zu Krediten für Wohnraummodernisierungsmaßnahmen für Privathaushalte. Hierzu wurden folgende Indikatoren formuliert:

1. Die gesamten Mittel der dritten Phase des Deutsch-Mazedonischen Fonds werden innerhalb von zwei Jahren in Anspruch genommen.
2. Die Kreditvergabe an KKMU hat in den Partnerinstitutionen zugenommen.
3. Das Kreditprodukt „Wohnraummodernisierungskredit“ ist in den Partnerinstitutionen entwickelt und am Markt platziert.
4. Die Rückstandsquote des an KKMU sowie an Privathaushalte (für Wohnraummodernisierungsmaßnahmen) ausgelegten Kreditportfolios der Partnerinstitutionen ist nicht größer als 5 % (PAR>30 Tage).

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

Die Vorhaben setzten am KKMU Sektor, dem Arbeitsmarkt sowie dem mangelnden Zugang zu Finanzdienstleistungen und damit an zentralen Entwicklungsempfässen an und wurden wie geplant umgesetzt.

Darlehensnehmer war bei KMU I der Staat (vertreten durch das Finanzministerium), der den Kredit an die Mazedonische Bank für Entwicklungsförderung (MBDP) als Projektträgerin, die den GMF verwaltet, weiterleitete. Bei KMU II + III war die MBDP selbst Darlehensnehmerin, mit der Republik Mazedonien als Garantiegeber. Die Mittel der ersten Phase und 1,7 Mio. EUR der zweiten Phase wurden zu IDA - Konditionen (0,75 %/10/40) an die MBDP (bzw. in Phase I über das Finanzministerium an MBDP)

vergeben, die restlichen Mittel zu FZ-Standardkonditionen (2 %/10/30).

Die MBDP lieh diese Mittel zu 3-Monats-EURIBOR+1 % mit einer Laufzeit bis zu vier Jahren (Wohnraumkredite bis fünf Jahre) an die am Vorhaben teilnehmenden Finanzinstitutionen NLB Tutunska Banka, IK Banka, ProCredit Bank, Savings House Moznosti und Invest Banka weiter. Die Preisgestaltung der Kredite an Kleinstunternehmen war den Banken überlassen, bei Krediten an kleine und mittlere Unternehmen in Phase I und II sollte der von der Partnerinstitution verlangte Zins nicht höher als 10 % über ihrem Einstandszins liegen.

Zinsspaltungsgegenwerte werden dem Fonds zugeführt. Für Phase I+II gab es allerdings eine Obergrenze für die Marge von max. 10 % auf Kredite an kleine und mittlere Unternehmen. Die max. Kredithöhe für Endkreditnehmer wurde mit 15.000 EUR für Kleinstunternehmen (bis zu 5 Beschäftigten) und 50.000 EUR für Kleinunternehmen (bis zu 100 Beschäftigte) definiert. Darüber hinaus gab es keine weiteren Vergaberichtlinien. Zinszahlungen und Tilgungen fließen in den GMF zurück, aus dem weitere KKMU Refinanzierungskredite vergeben werden.

In allen drei Phasen gab es eine Begleitmaßnahme (BM), die bis Juni 2003 von der IPC und anschließend bis zum Ende der BM im Juli 2008 von der Bankakademie/Frankfurt School of Finance & Management implementiert wurde. Die BM umfasste im Wesentlichen vier Maßnahmenpakete:

1. Stärkung der Kreditorganisation und KKMU Kreditabteilungen der Partnerinstitutionen.
2. Stärkung des Kreditbearbeitungsprozesses / KKMU Produktentwicklung und Vermarktung.
3. Training für Kreditsachbearbeiter und andere Angestellte.
4. Stärkung des Monitoring und der Berichterstattung von KKMU- und Wohnraumverbesserungskrediten.

Die gesamten Mittel des GMF wurden zügig an die Partnerbanken ausgelegt und von diesen an KKMU weiter gereicht.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der GMF leistete einen entscheidenden Beitrag zur Einbindung der Zielgruppe in das Finanzsystem und hat somit für die Zielgruppe zur Verbesserung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten beigetragen. Mit einer durchschnittlichen Kredithöhe (für Endkreditnehmer) von unter 2.000 EUR bedient der Fonds das untere Ende des KKMU Marktsegments und erreicht benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die bislang keinen Zugang zu Kredit hatten.

Relevanz: Der mangelnde Zugang zu Finanzdienstleistungen für KKMU wurde bei der Konzeption dieses Vorhabens als ein wesentlicher Entwicklungsengpass Mazedoniens richtig identifiziert. Zu Beginn des Vorhabens gab es mit Ausnahme des Savings House Moznosti keine Finanzinstitution, die den KKMU Sektor bediente. Die Förderung des KKMU Sektors genoss bei der mazedonischen Regierung aufgrund der Schlüsselstellung, die der Sektor für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes spielt, eine hohe Bedeutung. 61 % der Bruttowertschöpfung erfolgt durch den KKMU Sektor und 79 % aller Beschäftigten arbeiten dort. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts hat sich die Bedeutung des KKMU Sektors für die Wirtschaft Mazedoniens weiter erhöht. Die Projektziele standen auch in Einklang mit den entwicklungspolitischen Zielen des BMZ. Das Subventionselement der Kreditlinien für die Partnerbanken war aus heutiger Sicht recht hoch, im damaligen Kontext allerdings vertretbar. Der GMF arbeitet komplementär zu anderen KKMU Kreditlinien (EBRD) sowie dem EFSE. Insgesamt beurteilen wir die Relevanz des Vorhabens mit gut (Teilnote 2).

Effektivität: Die Indikatoren auf Projektzielebene wurden weitgehend erreicht. Die gesamten Mittel des GMF wurden zügig an die Partnerbanken ausgelegt und von diesen an KKMU weiter gereicht. Lediglich in der dritten Phase kam es zu einer Verzögerung, da die NLB Tutunska Banka, die IK Banka und die Invest Banka aufgrund des über 5 % gestiegenen PAR nicht mehr auf neue GMF Mittel zugreifen konnten. Die Mittel

wurden dann an die ProCredit Bank ausgezahlt. Aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise ist die Kreditvergabe an Endkunden aus dem GMF seit Anfang 2009 allerdings leicht rückläufig.

Kreditvergabe an Endkunden aus dem GMF (EUR):

	Anzahl ausstehende Kredite 30.12.2008	Betrag ausstehende Kredite 30.12.2008	Anzahl ausstehende Kredite 30.06 2009	Betrag ausstehende Kredite 30.06 2009
IK Banka	1.687	5.496.524	1.452	3.673.585
Invest Banka	507	1.305.528	564	1.295.942
NLB Tutunska Banka	1.158	4.536.486	1.224	3.988.991
ProCredit Bank	4.823	6.417.868	4.579	6.416.336
Savings House Moznosti	500	1.533.011	469	1.331.524
<i>Gesamt</i>	<i>8.675</i>	<i>19.289.418</i>	<i>8.288</i>	<i>16.706.308</i>

Die Mittel des GMF wurden von den Partnerinstitutionen zielkonform in vollem Umfang investiert und darüber hinaus noch in hohem Maße mit eigenen Mitteln ergänzt. Weniger zufrieden stellend ist die aktuelle Entwicklung der Rückstandsquote. Durch die aktuelle Krise ist das PAR seit dem letzten Quartal 2008 deutlich angestiegen. Keine der Partnerinstitutionen erreichte Mitte 2009 ein PAR > 30 Tage unter 5 %, auch die Grenzmarke, um sich für neue Kredite aus dem GMF zu qualifizieren. Vor dem Hintergrund, dass sich die Portfolioqualität vor allem krisenbedingt verschlechtert hat, gehen wir davon aus, dass die Projektzielindikatoren weitgehend erreicht wurden. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens mit gut (Teilnote 2).

Effizienz: Die Produktionseffizienz des Vorhabens auf der Ebene der Partnerinstitutionen stellt sich differenziert dar. Die Nettozinsspannen schwanken zwischen 8,5 % und 3,4 %, die Nettozinseinnahmen aus dem Kreditportfolio schwanken zwischen 17,4 % und 4,6 %, wobei die Zahlen aufgrund erheblicher Unterschiede in der Geschäftsausrichtung und Abwicklung der einzelnen Partnerinstitutionen nur sehr bedingt vergleichbar sind. Die Allokationseffizienz war angemessen. Die Kredite wurden zu Marktkonditionen an die Endkreditnehmer herausgegeben. Aus heutiger Sicht kritisch anzumerken ist, dass auf Ebene des Projektträgers (MBDP) kein „leverage“ der Mittel des GMF – zum Beispiel durch die Beimischung von Marktmitteln – stattfindet, und dass die Mittel im heutigen Geschäftsumfeld zu billig an die Partnerinstitutionen ausgelegt werden. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens mit zufrieden stellend (Teilnote 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das entwicklungspolitische Ziel konnte erreicht werden. Während zu Beginn der Vorhaben das Savings House Moznosti (das keinen Bankstatus hat) der einzige Anbieter von Finanzdienstleistungen an KKMU war, sind nun fast alle mazedonischen Banken in diesem Bereich tätig. Ebenso waren moderne cash-flow basierte Kreditprüfungstechnologien, alternative Besicherungsmethoden und die anderen Elemente einer modernen KKMU Kredittechnologie zu Beginn des Vorhabens völlig unbekannt. Dank der sehr erfolgreichen Begleitmaßnahmen zu diesem Vorhaben (aber auch des Modellcharakters, den die ProCredit Bank hatte), werden diese Kredittechnologien inzwischen in Mazedonien auch für Kreditprüfungen in anderen Sektoren eingesetzt, auch von Banken, die nicht Teil des Vorhabens waren. Neben Krediten bieten alle mazedonischen Banken ihren KKMU Kunden auch ein Spektrum an Einlagenprodukten, Girokonten und elektronischen Zahlungsverkehr an. Damit wurde vor allem hinsichtlich der Strukturwirkung für den Finanzsektor das entwicklungspolitische Ziel des Vorhabens erfüllt. Während es zu Beginn des Vorhabens noch so gut wie keine Kreditprodukte für den KKMU Sektor auf dem Markt gab, haben Mitte 2009 geschätzte 80 % der KKMU Zugang zu Krediten. Nahezu alle Banken Mazedoniens bieten entsprechende Produkte an. Moderne „cash-flow“ basierte Kredittechnologien und alternative Besicherungen sind inzwischen im

mazedonischen Bankensektor Allgemeingut geworden. Es ist davon auszugehen, dass das Vorhaben einen maßgeblichen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet hat. Auf Ebene der Endkreditnehmer konnten im Rahmen einer 2006 durchgeführten Wirkungsanalyse positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden. Bei den im Rahmen dieser Ex Post-Evaluierung besuchten 10 Unternehmen kam es in allen Fällen zu einer signifikanten kreditfinanzierten Geschäftsausweitung. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Zusammenhänge zwischen der Schaffung bzw. Sicherung des Arbeitsplatzes und der Bereitstellung von Kredit zu komplex sind, als dass hier eine eindeutige Zuordnung hergestellt werden konnte (zumal eine Kontrollgruppe fehlt). Insgesamt beurteilen wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens mit gut (Teilnote 2).

Nachhaltigkeit: Mit Hilfe des GMF konnte die Einrichtung des Kreditgeschäfts an KKMU bei den Partnerinstitutionen nachhaltig verankert werden. Der GMF hatte dabei eine Katalysatorfunktion, in dem Sinne, dass die Partnerinstitutionen über die GMF Mittel hinaus substanzielle Mittel in den KKMU Sektor investierten und weitere Geschäftsbanken, die keinen Zugang zu GMF Mitteln hatten, aus eigener Initiative die Kreditvergabe an KKMU aufnahmen. Die mazedonischen Geschäftsbanken haben das KKMU Segment als einen wichtigen Markt auch für die Zukunft erkannt. Ein Risiko stellt die derzeitige krisenbedingte Verschlechterung der Portfolioqualität dar. Per Juni 2009 ist keine der Partnerinstitutionen mehr berechtigt, neue GMF Mittel zu ziehen, da alle 5 Institutionen ein PAR>30 Tage von über 5 % aufweisen. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass sich die Situation mit dem Abklingen der Krise wieder stabilisiert. Insgesamt beurteilen wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens mit zufrieden stellend (Teilnote 3).

Gesamtvotum: Insgesamt beurteilen wir das Vorhaben mit der Gesamtnote gut (Gesamtnote 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Das Vorhaben umfasste drei Partnerbanken, bei denen das KKMU Geschäftsfeld im Rahmen eines „downscaling“ Ansatzes eingeführt wurde (IK Banka, NLB Tutunska Banka, Invest Banka), eine neu gegründete ProCredit Bank („greenfielding“ Ansatz) und eine Mikrofinanzinstitution (MFI), die im Rahmen eines „upgrading“ Ansatzes gefördert wurde (Savings House Moznosti). Im Vergleich dieser drei Ansätze kann man feststellen, dass das ProCredit Modell in jeder Hinsicht der erfolgreichste Ansatz war, wobei die ProCredit Bank Mazedonien von den Erfahrungen der anderen ProCredit Banken in der Region enorm profitierte.

Entscheidend für den Projekterfolg waren die flexibel gehandhabten, den Bedürfnissen der Partnerinstitutionen angepassten Begleitmaßnahmen, mit denen die neuen Kredittechnologien in Mazedonien eingeführt wurden. Dabei zeigte sich auch, dass es dringend notwendig ist, den Consultants auf Partnerseite Personal an die Seite zu stellen, das Entscheidungskompetenz hat.

Im Vergleich zu strukturierten Fonds wie z.B. dem EFSE ist eine Konstruktion wie beim GMF, wo die Gelder nicht durch zusätzliche Mittel ergänzt werden können, unterlegen. Vor dem Hintergrund, dass die GMF Gelder im Vergleich zu anderen in Mazedonien verfügbaren Refinanzierungsfazilitäten (EFSE, EBRD) sehr günstig sind, sollte die Beimischung von Marktmitteln in Erwägung gezogen werden. Eine Alternative hierzu wäre die Einbringung des GMF in den EFSE.

Abkürzungsverzeichnis

BM	Begleitmaßnahme
CAR	Capital Adequacy Ratio
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EFSE	European Fund for Southeast Europe

EU	Europäische Union
EURIBOR	Euro Interbank Offered Rate
GMF	German Macedonian Fund
KKMU	kleinste, kleine und mittlere Unternehmen
KKU	kleinste und kleine Unternehmen
MBDP	Macedonian Bank for Development Promotion
MFI	Mikrofinanzinstitution
MKD	Mazedonischer Dinar
NPL	Nonperforming Loans
RoE	Return on Equity

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 bis-

her 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.