

Tadschikistan: First Microfinance Bank Tajikistan

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	2403000 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	2003 65 999(Treuhandbeteiligung), 2003 65 981(Kreditlinie), 2003 70 346 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	First Microfinance Bank Tajikistan	
Consultant	Maxwell Stamp PLC	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2010)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 2005 (I) 1. Quartal 2005 (II) 1. Quartal 2005 (BM)	1. Quartal 2005 (I) 1. Quartal 2006 (II) 1. Quartal 2005 (BM)
Durchführungszeitraum	131 Monate (I) 38 Monate (II) 25 Monate (BM)	131 Monate (I) 38 Monate (II) 30 Monate (BM)
Investitionskosten	k.A.	k.A.
Eigenbeitrag	k.A.	k.A.
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1,0 Mio. EUR (I) 1,5 Mio. EUR (II) 1,5 Mio. EUR (BM)	1,0 Mio. EUR (I) 1,5 Mio. EUR (II) 1,5 Mio. EUR (BM)
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	I: 2 II: 2	
• Relevanz	I: 1 II: 1	
• Effektivität	I: 3 II: 3	
• Effizienz	I: 4 II: 4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	I: 3 II: 3	
• Nachhaltigkeit	I: 3 II: 3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben beinhaltete die Gründung und den Aufbau der First Microfinance Bank of Tajikistan (FMFB), einer auf das Angebot von Finanzdienstleistungen für private Klein- und Kleinstunternehmen und Haushalte (Zielgruppe) spezialisierten Bank in Tadschikistan. Der Aufbau der Bank verband das Upscaling von sozialorientierten Kreditprogrammen der Aga-Khan-Stiftung (AKF-T) im Osten des Landes mit der Neugründung („Greenfielding“) von Filialen im westlichen Teil (u.a. in der Hauptstadt Dushanbe

und im Wirtschaftszentrum Khujand) von Tadschikistan. Das Vorhaben wurde in Kooperation mit der Aga Khan for Microfinance (AKAM) und der International Finance Cooperation (IFC) durchgeführt. Die FZ-Maßnahmen umfassten den Erwerb einer Beteiligung in der Höhe des Gegenwerts von 1,0 Mio EUR am Grundkapital der FMFB, was zum Zeitpunkt der Neugründung einem Anteil von ca. 21 % entsprach, die Bereitstellung einer FZ-Kreditlinie von 1,5 Mio EUR an die FMFB und eine Unterstützung beim Aufbau der FMFB durch eine FZ-Begleitmaßnahme von 1,5 Mio EUR, aus der vor allem die für den Geschäftsaufbau und die Mitarbeiterausbildung der FMFB notwendigen Management- und Ausbildungsleistungen mitfinanziert wurden.

Ziel des Vorhabens war es, Finanzdienstleistungen für private Klein- und Kleinstunternehmen und Haushalte bereitzustellen (Projektziel). Dies sollte zu höherem Einkommen für ärmere Bevölkerungsschichten führen, die Entstehung von neuen Arbeitsplätzen fördern sowie zur Abfederung von Einkommensschwankungen bei der Zielgruppe beitragen (Oberziel). Darüber hinaus sollte das Vorhaben auch einen Beitrag zur Stärkung des formellen Finanzsektors in Tadschikistan leisten, da zum Zeitpunkt der Projektprüfung kaum professionelle Mikrofinanzinstitutionen (MFIs) in Tadschikistan existierten und die Schaffung einer nach internationalen Standards operierenden MFI strukturbildende Effekte für den gesamten Finanzsektor versprach.

Indikatoren für das Erreichen des Projektziels waren (i) ein ausstehendes Kreditportfolio von mindestens 7,5 Mio. EUR nach 5 Jahren, (ii) eine Anzahl von mindestens 37.000 Kunden, (iii) eine Rückstandsquote von höchstens 5% - 7% des ausstehenden Kreditvolumens (Zahlungsverzug > 90 Tage), (iv) das Erreichen der Gewinnschwelle nach 5 Jahren und (v) ein Anteil von weiblichen Kreditnehmern von mindestens 40%. Indikator für die Oberzielerreichung war die Etablierung eines nachhaltig operierenden Mikrofinanzinstituts bei gleichzeitiger zufrieden stellender Eigenkapitalrentabilität der Unternehmen.

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

Es war vorgesehen, die FZ-Mittel in Form einer Eigenkapitalbeteiligung, einer FZ-Kreditlinie und einer FZ-Begleitmaßnahme zu verwenden. Die FZ-Eigenkapitalbeteiligung über Treuhandmittel des Bundes erfolgte in Höhe des Gegenwerts von 1 Mio. EUR in USD, indem Anteile in Höhe von 500.000 USD von AKFED und AKF-T gekauft wurden und das Eigenkapital um weitere 614.000 USD erhöht wurde. Der Aktienanteil der KfW betrug damit anfänglich ca. 21 %. Die Beteiligung sollte zeitlich begrenzt sein und auf die Etablierungsphase von 7 bis 10 Jahren beschränkt sein. Die aktuelle Eigentümerstruktur (November 2010) sieht folgendermaßen aus: Khan Agency for Microfinance (AKAM) 55,6%, Aga Khan Foundation Tajikistan (AKF-T) 17,2%, IFC 14,6% und KfW 12,6%.

Der Finanzierungsbeitrag über 1,5 Mio. EUR wurde an die Republik Tadschikistan, vertreten durch das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel, als Zuschuss vergeben. Das Ministerium gab die Mittel als Darlehen an die FMBF zur Refinanzierung des Aktivgeschäftes mit einer Laufzeit von 15 Jahren zu marktnahen Zinsen einschließlich fünf Freijahren in lokaler Währung weiter. Der tadschikische Staat verzichtete bei der Weiterleitung der FZ-Mittel auf die Währungsindexierung, um somit über die Stärkung der FMFB den Mikrofinanzierungssektor in Tadschikistan zu fördern. Die nach 15 Jahren zurückzuzahlenden Mittel und die anfallenden Zinsen (Zinsspaltingsgegenwertmittel) wurden bisher für 4 kleine Wasserprojekte in der Region Sughd verwendet.

In der Gründungsphase bis zum Ausbruch der Finanzkrise 2009 zeigte die Bank ein stetiges Portfoliowachstum und niedrige Ausfallraten. Während der Finanzkrise führte besonders die Abwertung der Währung und der Rückgang der Gastarbeiterüberweisungen dazu, dass Schwächen in der internen Organisations- und Kontrollstruktur offengelegt wurden. Das PaR stieg im Durchschnitt auf 16,1 %, die Bank machte hohe Verluste. Diese Entwicklung konnte mit der Etablierung eines neuen Managements Anfang 2009 gebremst und ein „Turn around“ eingeleitet werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Durch das Vorhaben wurde eine Mikrofinanzbank in einem Umfeld mit einer zum Gründungszeitpunkt sehr geringen Reichweite des Finanzsystems und entsprechend geringer Tiefe der Finanzintermediation aufgebaut. Dadurch konnte diesem Entwicklungseingpass und den damit einhergehenden Problemen für KKMU entgegengewirkt werden. Durch das Vorhaben wurde eine Institution mit nachhaltigen Corporate Governance Strukturen geschaffen, die für den Sektor Vorbildcharakter haben sollte. Insbesondere die ländliche Bevölkerung hat von der Bank profitiert.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens bewerten wir vor dem Hintergrund der aufgezeigten Fakten und Hintergründe wie folgt (Informationen zur Erfolgsbeurteilung finden sich in den Fachinformationen „Ex Post Evaluierungskriterien und Ratingsystem für die deutsche bilaterale FZ“ (14. September 2006)):

Relevanz: Der unzureichende Zugang der KKV zu Finanzdienstleistungen stellte in der Vergangenheit und auch heute noch ein zentrales Entwicklungs- und Wachstumshemmnis für Tadschikistan dar. Auch wenn eine große Zahl an Mikrofinanzinstitutionen existiert, so ist ihre Reichweite aufgrund ihrer geringen Größe häufig begrenzt. Aus diesem Grund hat die unterstellte Wirkungskette, dass eine Unterstützung des Privatsektors und insbesondere der KKV durch Gründung einer zielgruppenorientierten Bank mit besseren Finanzierungsangeboten zu vermehrten Investitionen und damit auch zu höheren Einkommen und mehr Arbeitsplätzen beitragen kann, unverändert Bestand. Auch die Wirkungshypothese, dass durch die Einführung neuer Produkte eine Verbreiterung und Vertiefung des Finanzsektors erreicht werden kann, ist unverändert gültig. Durch den starken Schwerpunkt der FMFB auf der Versorgung von ländlichen, schwer zugänglichen Regionen mit Finanzdienstleistungen wird eine Kundengruppe angesprochen, die ohne die Bank bzw. die Agha Khan-Vorläuferprogramme überhaupt keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen gehabt hätte. Selbst die teilweise auf die Förderung der ländlichen Finanzierung abzielenden Kreditlinien der EBRD erreichen insbesondere die Region Khorog nicht. Die Zielsetzung des Vorhabens entsprach den entwicklungspolitischen Zielen und Richtlinien des BMZ (Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ist Schwerpunktsektor), den Zielen der anderen Anteilseigner der FMFB und den Strategien der tadschikischen Regierung. Die Kooperation zwischen den verschiedenen Gebern innerhalb der FMFB funktioniert gut, und es existiert eine regelmäßige Arbeitsgruppe aller im Sektor aktiven Geber. Die Treuhandbeteiligung unterstützte den Aufbau der Bank und hatte durch den Beteiligungscharakter das Potential, zum Aufbau einer funktionsfähigen Corporate Governance-Struktur mit Vorbildcharakter für den Sektor beizutragen. Die Zuschussmittel waren durch die Ausgestaltung der Weiterleitungskonditionen insbesondere dazu geeignet, den Engpass fehlender lokaler Refinanzierung zu mildern. Insgesamt wird deshalb die Relevanz beider Vorhaben als sehr gut bewertet (Teilnoten 1).

Effektivität: Von den fünf bei Projektprüfung definierten Indikatoren wurden nur drei erreicht. Von den erfüllten Indikatoren wurde nur der Indikator für das Portfoliowachstum durchgängig und deutlich erfüllt. Der Qualitätsnachweis für das Portfolio in Form

eines niedrigen PaR > 30 Tage <5% (Indikator wurde an heutige Standardmaßstäbe angepasst) dagegen wurde erst wieder im Herbst 2010 (2,1 %) erreicht, nachdem dieser im Zuge der Finanzkrise und dadurch aufgedeckter interner Probleme zeitweise auf bis zu 16,1 % angestiegen war. Dieser Verlauf ist spiegelbildlich zum zweiten Indikator, dem Erreichen der Gewinnschwelle. Diese wird nach starken Verlusten 2009 und 2010 erst im dritten Quartal 2010 das erste Mal erreicht, ohne dass Zuschüsse gegeben worden wären. Die anderen beiden Indikatoren, eine Anzahl von mindestens 37.000 Kunden und ein Anteil von weiblichen Kreditnehmern von mindestens 40%, wurden deutlich verfehlt. Diese Indikatoren waren u.E. jedoch unangemessen gewählt, da verkannt wurde, dass mit der Gründung der Bank die sozialen Kreditprogramme, die in die Bank eingingen, nicht unverändert fortgeschrieben werden können. Im Gegenteil: Die Einbringung dieser Programme brachte keinen sicheren Kundenstamm, sondern vielmehr die Herausforderung einer Integration und des Upscaling dieser Programme mit sich. Das Verkennen dieser Problematik bereits bei Projektprüfung lieferte letztlich einen zentralen Grund für die Fehlentwicklung der FMFB über einen längeren Zeitraum. Während insbesondere die Neugründung der Zweigstellen in Sughd und Rasht sehr erfolgreich war, wurden die ländlichen Filialen, die aus den sozialen Kreditprogrammen des Aga Khan Netzwerks hervorgegangen waren, zunächst nicht den Anforderungen an eine nachhaltig operierende Bank entsprechend integriert. Die Probleme (Änderung der Unternehmenskultur, Entlassung von Mitarbeitern, Einsetzen von qualifiziertem Personal), die Upscaling-Programme im Normalfall mit sich bringen, wurden bis zur Krise 2009 weder thematisiert, noch angegangen. Es ist allerdings sehr positiv zu bewerten, dass das 2009 neu eingesetzte Management einen Kurs eingeschlagen hat, der die Grundlagen für eine nachhaltig operierende Bank gelegt hat. Die Effektivität beider Vorhaben wird angesichts dieser positiven Entwicklung in jüngster Zeit mit gerade noch befriedigend bewertet, auch wenn zu betonen ist, dass eine frühere Erkennung der vorhandenen Herausforderungen bei Gründung wünschenswert gewesen wäre (Teilnoten 3).

Effizienz: Die operationale Effizienz der Bank war in den letzten Jahren nicht sehr ausgeprägt. Die neu gegründeten Zweigstellen haben seit der Gründung der Bank gute Ergebnisse erzielt. Die anderen Zweigstellen haben seit der Finanzkrise starke Verluste hinnehmen müssen, eine Verbesserung der Situation konnte erst durch die Arbeit des neu eingesetzten Managements erreicht werden. Allerdings muss auch hervorgehoben werden, dass es bei Projektprüfung wohl keine kostengünstigere Alternative gegeben hätte, mit der in so kurzer Zeit ein so weit verzweigtes Zweigstellennetz aufzubauen gewesen wäre, das selbst Kunden in sehr schwer zugänglichen Gebieten erreicht (Allokationseffizienz). Wenn dabei die bereits genannten Fehler bei der Konzeption des Vorhabens nicht gemacht worden wären, würde die Beurteilung der Effizienz deutlich positiver ausfallen. Trotz der Verbesserung der Kennzahlen unter dem neuen Management kommen wir somit für beide Vorhaben zu einer nicht mehr ausreichenden Bewertung der Effizienz (Teilnoten 4).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Oberziele wurden im November 2010 alle erreicht. Allerdings gilt für den Indikator "Etablierung als nachhaltiges Mikrofinanzinstitut" die gleiche Einschränkung wie schon für die Indikatoren der Projektzielerreichung. Im Jahr 2009 war die Nachhaltigkeit der FMFB stark gefährdet, ein Jahr später war durch die Reorganisation der „Turn around“ geschafft. Zur Erreichung des Indikators „Zufriedenstellende Eigenkapitalrendite der finanzierten KKV“ liegen keine konkreten Daten vor, da die Informationen, die für die Berechnung notwendig wären, nicht verfügbar sind. Stichproben während der Evaluierungsmission und das im November 2010 wieder gesunkene PaR der FMFB lassen vermuten, dass dieser Indikator erfüllt ist. Der Anteil der Landwirtschaftskredite (51% der Anzahl der ausgelegten Kredite, 32% des ausstehenden Kreditportfolios) ist überraschend hoch im Vergleich zu ande-

ren jungen Mikrofinanzbanken, die sich normalerweise zuerst hauptsächlich auf den städtischen Handelssektor konzentrieren. Die entwicklungspolitischen Wirkungen der FMFB sind damit vergleichsweise hoch. Eine weitere Besonderheit stellt die spezielle Konstruktion der durch den Zuschuss finanzierten Kreditlinie an die FMFB dar, wodurch die FMFB bereits in einem frühen Stadium in der Lage war, Kredite in inländischer Währung auszugeben, und die Kunden somit nicht das Wechselkursrisiko tragen mussten. Die Zinssätze der FMFB liegen im unteren Bereich im Mikrofinanzsektor in Tadschikistan, die Bank folgt den Grundsätzen von "Responsible Finance", und die breite Produktpalette beinhaltet neben Kreditvergabe auch die Annahme von Spareinlagen, den Geldtransfer via SWIFT, die Auszahlung von Gastarbeiterüberweisungen und Immobilienkredite mit einer Laufzeit von bis zu 10 Jahren. Vor diesem Hintergrund kommen wir trotz zeitweise hoher Ausfallraten zu einer befriedigenden Bewertung beider Vorhaben (Teilnoten 3).

Nachhaltigkeit: Die FMFB hat im 3. Quartal 2010 den Break-Even-Punkt erreicht und hängt nicht mehr von Zuschüssen ab. Somit sehen wir die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung der Bank als erfüllt an. Die durch das neue Management ergriffenen Maßnahmen werden als sehr positiv und für die Nachhaltigkeit der FZ-Maßnahmen entscheidend beurteilt. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass eine nachhaltige Entwicklung der Bank und ihr Bestehen am Markt nur möglich sind, wenn die Eigentümer die auf Gewinnerzielung zur Sicherung nachhaltiger entwicklungspolitischer Wirkungen ausgerichtete Politik des jetzigen Managements weiterhin unterstützen. Die Voraussetzungen sind gegeben, dass bei einer Fortsetzung des begonnenen Weges auch der zu erwartende stärkere Wettbewerb (u.a. mit der Access Bank) keine Gefahr für die Nachhaltigkeit der FMFB darstellt. Da dieser Weg allerdings erst seit kurzem beschritten wird und somit immer noch eine Unsicherheit bezüglich des Verhaltens der Eigentümer besteht, bewerten wir die Nachhaltigkeit beider Vorhaben als befriedigend (Teilnote 3).

Insgesamt bewerten wir die erreichten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens trotz der benannten Probleme aufgrund der erfolgreichen Reorganisation als befriedigend (Gesamtbewertung: Erfolgsstufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Reorganisation von sozial orientierten Kreditprogrammen (Upscaling) ist eine besondere Herausforderung und erfordert in der Regel einen längeren Zeitraum bis zur Nachhaltigkeit als bei einer reinen Neugründung einer Bank. Für solche Vorhaben sind ein entsprechend ausreichender Förderzeitraum, eine Änderung der Unternehmenskultur und das Einsetzen von qualifiziertem Personal essentiell für das Gelingen des Vorhabens.

Einzelkreditvergabe an Frauen außerhalb der großen Städte mit einem hohen Bildungsstand stellt eine besondere Herausforderung in konservativen Ländern dar. Die Frauenquote als Indikator für ein Projektziel sollte in einem solchen Fall nicht zu hoch gewählt werden, wenn nicht ausdrücklich Maßnahmen identifiziert werden, mit denen eine hohe Frauenquote erreicht werden kann.

Bei der Formulierung eines Mikrofinanzgesetzes sollte darauf geachtet werden, dass Banken und Mikrofinanzorganisationen zu den gleichen Grundsätzen verantwortungsvoller Kreditvergabe verpflichtet werden, um einen ungerechten Wettbewerbsdruck von Seiten der Mikrofinanzorganisationen zu vermeiden.

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.