

Chile: Umweltkredit/Regionalkredit (CORFO) II

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	2403000 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	2001 66 629	
Projektträger	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	
Consultant	---	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 2002	4. Quartal 2002
Durchführungszeitraum	48 Monate	74 Monate
Investitionskosten	30,61 Mio. EUR	30,61 Mio. EUR
Eigenbeitrag	ca. 16 Mio. EUR	ca. 16 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	23 Mio. EUR	23 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	--	--
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste die Einrichtung einer Refinanzierungslinie bei der chilenischen Corporación de Fomento de la Producción (CORFO=Projektträger), die von chilenischen Geschäftsbanken zur Refinanzierung von Kredit- und Leasingfinanzierung für gewerbliche Klein- und Mittelunternehmen (KMU) genutzt werden konnte. Mit der Bereitstellung langfristiger Finanzierungen für wirtschaftlich effiziente und ökologisch nachhaltige Investitionen gewerblicher KMU außerhalb des Großraums Santiago (RM=Region Metropolitana) sollten die Finanzierungsmöglichkeiten für KMU außerhalb der RM verbessert werden (Programmziel). Diese Investitionen sollten zur Verbesserung der Umweltsituation und der Wirtschaftsstruktur in Chile beitragen (Oberziel). Gefördert wurden Kredite an KMU des privaten Sektors mit einem Umsatz von bis zu 30 Mio. USD.

Das Vorhaben war als offenes Programm angelegt. Das Gesamtinvestitionsvolumen, das sich aus zahlreichen Einzelprojekten zusammensetzt, wurde auf bis zu 46 Mio. EUR veranschlagt. Die Finanzierung des Gesamtinvestitionsvolumens erfolgte aus FZ-

Verbundfinanzierungsmitteln in Höhe von 23 Mio. EUR (7,66 Mio. EUR Haushaltsmittel, 15,33 Mio. EUR Marktmittel), aus Eigenmitteln von CORFO sowie aus Eigenbeiträgen der Unternehmen zu den Investitionen (mindestens 15% der Investitionskosten). In 2002 wurde ein Darlehen über 23 Mio. EUR zugesagt, Auszahlungen daraus erfolgten von Sept. 2002 bis November 2008.

Das Programmziel einer bedarfsgerechten und nachhaltigen Bereitstellung von Finanzierungen an KKV/KMU über Banken sollte als erreicht angesehen werden, wenn folgende Indikatoren erfüllt sind: (a) das Volumen der Gesamtinvestitionen beträgt drei Jahre nach der Auszahlung der FZ-Mittel mindestens 46 Mio. EUR und (b) die Rückstandsquote der Finanzierungsoperationen des Programms bei den Banken ist kleiner als 5%.

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

Das im September 2008 von der KfW vollständig ausgezahlte Darlehen betrug 28 Mio. USD (23 Mio. USD), CORFO hat eigene Mittel über insgesamt rd. 10 Mio. USD (ca. 7,5 Mio. EUR) ausgezahlt. Insgesamt beläuft sich die vergebene Kreditsumme auf 38.082.939 USD. Die vorgesehene Eigenbeteiligung von CORFO am Programm wurde damit eingehalten. CORFO hat das Darlehen effizient und gemäß den Bestimmungen des Darlehensvertrages im Rahmen seines Umwelt-/Regionalkreditprogramms zur Refinanzierung an die durchleitenden Banken weitergegeben. Die Banken vergaben die FZ-Mittel gemeinsam mit den Mitteln der CORFO direkt an die KKV/KMUs. Die Endkreditnehmer-Zinssätze wurden von den Banken in eigenem Ermessen und in Abhängigkeit von der jeweiligen Risikoeinstufung der Kreditnehmer gestaltet. In Übereinstimmung mit dem Programm hat es seitens CORFO keine Auflagen zur Zinsgestaltung gegeben, die Endkreditnehmer-Zinssätze variieren daher je nach Unternehmen. Die Konditionen lagen dabei teilweise deutlich unter dem Marktdurchschnitt und wurden von den Endkreditnehmern als beste Finanzierungsalternative wahrgenommen. Auch das Angebot einer USD-Finanzierung, verbunden mit einem über die gesamte Laufzeit festen Zinssatz wurde von vielen (insbesondere exportorientierten) Unternehmen als sehr attraktiv angesehen. Zur Finanzierung der Investitionen der Endkreditnehmer haben die Banken jeweils vollständig auf die Refinanzierungslinie der CORFO zurückgegriffen, eigene Mittel wurden nicht eingesetzt. Seitens der KKV/KMUs wurde nach den Programmbestimmungen ein Eigenbeitrag von mindestens 15% gefordert, der regelmäßig erbracht wurde. Rückflüsse aus den Krediten wurden von CORFO zur Neuvergabe von Darlehen verwendet.

Der überwiegende Teil der Kreditvergabe (knapp 83% des Darlehensvolumens) entfiel auf Unternehmen aus dem Nahrungsmittel- und Landwirtschaftssektor. Ein Grossteil dieser Kreditnehmer hat die Darlehen für Wein-, Obst- und Gemüseplantagen oder zur Refinanzierung dieser verwendet. Aus der starken Nachfrage dieser Unternehmen (insbesondere auch nach USD-Finanzierungen) ist ein deutliches Finanzierungsdefizit in diesem Sektor erkennbar, das durch das Programm verringert werden konnte. Eine Verwendung der Mittel für Investitionen zur direkten Verbesserung der Umweltstandards hat es nach Angaben der befragten Unternehmen jedoch nicht gegeben.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Relevanz: Das Programm war in erster Linie auf Umwelt- und regionale (strukturpolitische) Effekte ausgerichtet, deren Relevanz sich seit dem Zeitpunkt der PP weiter zuspitzte. Die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivität auf die RM wirkt weiterhin und zunehmend stark belastend auf die Umweltsituation und insbesondere auf die Be-

lastung mit Luftschadstoffen. Als die wesentlichen Verursacher sind hierbei der öffentliche und Individual-Verkehr sowie die Industrie mit einem Anteil von zusammen rd. zwei Dritteln am Gesamtausstoß anzusehen; es folgen Haushalte und sog. "off-road"-Verursacher (Baumaschinen, landwirtschaftlicher Verkehr). KKV/KMU hingegen liegen mit ihren Emissionen i.d.R. unter den festgelegten Grenzwerten und unterliegen keiner laufenden Kontrolle durch das in Chile etablierte System der Luftreinhaltung und -überwachung. Die bei PP formulierten Oberziele müssen im Rückblick als zu ambitioniert angesehen werden, als dass mit Hilfe eines vergleichsweise klein dimensionierten Programms ein nachweisbarer Beitrag zur Erreichung dieser Ziele hätte geleistet werden können. Um Einfluss auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen, zumal solchen von grundlegender und nachhaltiger Bedeutung wie der Neugründung oder der Verlagerung des Standortes, zu bekommen und um damit die angestrebten Wirkungen dauerhaft und nachhaltig zu erreichen, bedarf es weiterer stärkerer Anreize. Hier wurden von den befragten Unternehmen und Banken in erster Linie steuerliche Anreize genannt (wie zum Teil schon für die vier südlichen Regionen Chiles im "ley austral" verankert) sowie direkte Subventionen oder auch (staatliche) Garantieprogramme als Ausgleich für die häufig unzureichende Besicherungsbasis insbesondere kleinerer Unternehmen. Da somit in Bezug zu den umweltpolitischen Zielsetzungen nicht die angemessene Zielgruppe angesprochen wurde und in Bezug zu den strukturellen Zielen die Instrumente sowie das Volumen nicht geeignet waren, um die beabsichtigten Wirkungen zu erreichen, bewerten wir die Relevanz des Vorhabens als nicht zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 4).

Effektivität: Die Darlehen wurden über den Träger CORFO und den chilenischen Geschäftsbankensektor effizient und zügig ausgereicht; es wurden insgesamt 40 Vorhaben finanziert. Das Programmziel einer bedarfsgerechten und nachhaltigen Bereitstellung von Finanzierungen an KKV/KMU über chilenische Geschäftsbanken ist damit vollständig erreicht worden: Das Volumen der Gesamtinvestitionen drei Jahre nach der Auszahlung der FZ-Mittel betrug rund 46 Mio. EUR, bei einem Eigenbetrag der Unternehmen von durchschnittlich ca. 35 %. Der zweite Programmzielindikator, eine Rückstandsquote (PaR>30 Tage) von weniger als 5%, wurde ebenfalls erreicht. Die Säumnigkeitsraten bei CORFO-Programmen liegen im Durchschnitt weit unter 5%. Dieses Ergebnis spricht für die professionelle Abwicklung des Programms und das effiziente Funktionieren des chilenischen Bankensektors sowie des Projektträgers CORFO.

Einschränkend ist jedoch anzumerken ist, dass über das Programm hauptsächlich (nach chilenischen Maßstäben) mittlere und große Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 1 Mio. USD Finanzierungen erhalten haben, welche die hohen Anforderungen der Banken an Bonität und Sicherheiten erfüllen konnten. Verlagerungen von KMU aus der RM hat es nicht gegeben. Neugründungen in den Regionen, auf die rd. 9% des Darlehensvolumens entfielen, gab es in nur vier Fällen (sämtliche aus dem landwirtschaftlichen Bereich). Mit dem Programm erreicht wurden in erster Linie Unternehmen im Agrarsektor außerhalb der RM. Die Zielgruppe KKV/KMU im weiteren Sinne und damit ein Beitrag zur Lösung des entwicklungspolitisch wichtigen Kernproblems der fortdauernden starken Zentralisierung in der RM sowie der starken Umweltbelastung dieser Region wurde hingegen nicht erreicht bzw. verfehlt. Mangels genauer und überprüfbarer Indikatoren ist insgesamt davon auszugehen, dass das Vorhaben nicht geeignet war, die intendierten Wirkungen des Programms in ausreichendem Maße und vor allem in einem messbaren Umfang zu erzielen. Das Programm hat allenfalls einen marginalen Beitrag zur Lösung der identifizierten Probleme geleistet. Das Vorhaben hat zwar zur Beseitigung eines Finanzierungsenpasses beigetragen, jedoch nicht bei der ursprünglich intendierten Zielgruppe der KKV/KMU in der RM, deren Umsiedlung gefördert werden sollte, sondern primär bei Unternehmen des Agrarsektors außerhalb der RM. Für diese Unternehmen hat das Programm die langfristigen Finanzierungs-

möglichkeiten, insbesondere durch das Angebot an USD-Finanzierungen, deutlich verbessert und zu einer Steigerung ihrer Exportfähigkeit beigetragen. Das Programm stellte somit einen Ansatz dar, der einen spezifischen Mangel an adäquater, langfristiger Finanzierung befriedigte und der auch auf andere Zielgruppen übertragbar wäre. Trotz der vorhandenen positiven Effekte auf die Unternehmen des Agrarsektors wird die Effektivität als insgesamt nicht mehr zufrieden stellend gewertet (Teilbewertung: Stufe 4).

Effizienz: Die Programmkonzeption wurde wie geplant umgesetzt. Die durch CORFO angebotene Kreditlinie wurde, wo immer möglich, von den Banken in Anspruch genommen. Die Bearbeitung durch CORFO kann als effizient bezeichnet werden. Die Kreditlinie wurde vollständig abgerufen. Die teilnehmenden Banken vergaben die Kredite bei real positiven Endkreditnehmerzinsen effizient und teilweise deutlich unter Marktkonditionen, die Höhe der Zinsen reichte aber aus, um die Kosten zu decken. Die Vergabe von Darlehen an KKU/KMU dürfte daher bei den meisten Banken, die über ein erprobtes Geschäftsmodell und effiziente Kreditbearbeitungsprozesse verfügen, profitabel sein. Bei der Allokationseffizienz kann zwar von einer sinnvollen Verwendung der Kredite durch die Kreditnehmer ausgegangen werden. Mit Blick auf die Tatsache, dass die Zielgruppe nicht erreicht wurde und fast keine Umweltwirkungen beobachtet wurden, ist jedoch von einer nicht ausreichenden Allokationseffizienz auszugehen. Aus den Angaben der befragten Unternehmen wird auch deutlich, dass es teilweise zu Mitnahmeeffekten in dem Sinne gekommen ist, dass Unternehmen zur Durchführung ihrer Investitionen Mittel aus dem Programm in Anspruch genommen haben, die auch ohne deren Nutzung durchgeführt worden wären. Insgesamt kommen wir angesichts der vorhandenen Wirkungen und der zwischen CORFO und den Banken eingespielten Vergabemechanismen und der insgesamt effizienten Abwicklung des Programms zu einer zufrieden stellenden Beurteilung der Effizienz des Vorhabens (Teilbewertung: Stufe 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit: Oberziel des Programms war die Verbesserung der Umweltsituation sowie der Wirtschaftsstruktur in Chile. Da hinsichtlich des Oberziels keine Indikatoren definiert waren, muss bei der Evaluierung des Oberziels auf adäquate Proxies zurückgegriffen werden. Leider sind genaue Zahlen über die Auswirkungen des Programms ohne vertretbaren Aufwand nicht zu ermitteln. Insgesamt kann aber aufgrund der Kreditnehmer-Struktur festgestellt werden, dass das Programm einen geringen und kaum messbaren Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation und der Wirtschaftsstruktur in Chile geleistet hat. Die ursprünglich intendierte Zielgruppe wurde so gut wie nicht erreicht. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens werden daher als insgesamt nicht zufrieden stellend beurteilt (Teilbewertung: Stufe 4).

Nachhaltigkeit: Der Projektträger CORFO ist eine rentabel arbeitende Entwicklungsagentur des chilenischen Staates, welche über breite Erfahrung im Durchleitungsgeschäft mit privaten chilenischen Geschäftsbanken zur KMU/KKU-Förderung und zur Erreichung anderer wirtschaftspolitisch gewollter Zielsetzungen verfügt. Durch sein regionales Zweigstellennetz verfügt CORFO über eine sehr gute Kenntnis der Zielgruppe und ihrer Finanzierungsbedingungen und ist insoweit ein gewichtiger Akteur bei der Konzeptionierung und Umsetzung staatlich unterstützter Förderprogramme. Mit einer expliziten Staatsgarantie für die Refinanzierung ihrer Kreditprogramme im Rücken stellt sich die Frage der Nachhaltigkeit von CORFO derzeit nicht. Das Programm selbst hat wenige bis keine nachhaltigen Wirkungen erzielt und ist zwischenzeitlich, eingestellt worden. Insoweit ist fraglich, ob der Ansatz des Programms - angesichts der nur eingeschränkten Nutzung durch die Zielgruppe KKU/KMU - als geeignet für die Erreichung der intendierten Oberziele angesehen werden kann. Die Nachhaltigkeit des Programms wird deshalb als nicht ausreichend bewertet (Teilbewertung: Stufe 4).

Gesamtbewertung: Nach Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien stufen wir die entwicklungspolitische Wirkung als insgesamt nicht mehr zufrieden stellend ein (Gesamtbewertung: Stufe 4).

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Um Einfluss auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen, zumal solchen von grundlegender und nachhaltiger Bedeutung wie der Neugründung oder der Verlagerung des Standortes, zu bekommen und um damit die angestrebten Wirkungen dauerhaft und nachhaltig zu erreichen, bedarf es weiterer stärkerer Anreize. Hier wurden von den befragten Unternehmen und Banken in erster Linie steuerliche Anreize genannt (wie zum Teil schon für die vier südlichen Regionen Chiles im "ley austral" verankert) sowie direkte Subventionen oder auch (staatliche) Garantieprogramme als Ausgleich für die häufig unzureichende Besicherungsbasis insbesondere kleinerer Unternehmen.

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.