

Chile: Kleinstkreditprogramm (CORFO) ZV

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	24030 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	2002 66 866 (Stichprobe 2009)	
Projektträger	CORFO	
Consultant	Frankfurt School of Finance and Management e.V.	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	II 1. Quartal 2003	II 1. Quartal 2004
Durchführungszeitraum	II 48 Monate	II 60 Monate
Investitionskosten, Eigenbetrag	n.a.	n.a.
Finanzierung,	20,00 Mio. EUR,	28,02 Mio. EUR,
davon FZ-Mittel (Zinssubvention)	3,00 Mio. EUR	3,00 Mio. EUR
KfW Eigenmittel	12,00 Mio. EUR	15,00 Mio. EUR
	0,5 Mio. EUR (A+F)	0,5 Mio. EUR (A+F)
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	1	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	1	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziel mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste die Bereitstellung von mittel- und langfristiger Refinanzierung für Nicht-Bank-Finanzintermediäre (NBFi) des semiformalen Bereichs, vor allem Spar- und Kreditgenossenschaften (SKG). Damit sollte ein Beitrag zur Entwicklung und Vertiefung des chilenischen Finanzsystems geleistet werden. Die Finanzintermediäre sollten diese Mittel zur Verbesserung der Kredit- und Leasingfinanzierung von Kleinst- und Kleinunternehmen (KKUs) des formellen und informellen Sektors im städtischen und ländlichen Raum Chiles verwenden, wodurch derartige Unternehmen nachhaltig und effizient Zugang zur Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln erhalten sollten (Investitionsmaßnahme). Wesentlicher Ansatzpunkt dafür war die Einrichtung einer Refinanzierungslinie für die NBFIs bei der öffentlich-rechtlichen „Corporación de Fomento de la Producción“ (CORFO = Programmträger).

Das Vorhaben war als offenes Programm angelegt. Die Finanzierung wurde durch ein auf USD lautendes, zinsverbilligtes FZ-Darlehen in Höhe von bis zu 15,0 Mio. EUR (15,0 Mio. EUR Marktmittel, FZ-Finanzierungsbeitrag von rd. 3 Mio. EUR zur Zinssubventionierung) bereitgestellt. CORFO sollte Eigenmittel in Höhe von 5,0 Mio. EUR erbringen.

Im Rahmen der A+F-Maßnahme sollten folgende Einzelleistungen durch den internationalen Consultant erbracht werden: (1) Aus- und Fortbildung des Personals der Unidad Evaluación de Riesgos (UER) des Programmträgers unter Einbeziehung der Erfahrungen anderer APEX-Institutionen mit NBFIs im Hinblick auf die Risiko- und Obligosteuerung (2) Aus- und Fortbildung des Schlüsselpersonals (Führungspersonal und Kreditsachbearbeiter im Firmenkundenbereich) ausgewählter SKGs in der Kredittechnologie für die Kleinstkreditvergabe an KKUs.

Ziel des Programms war die effiziente, bedarfsgerechte und nachhaltige Bereitstellung von Refinanzierungsmitteln für Kredit- und Leasingfinanzierungen von NBFIs an KKUs zur Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln. Das Programm sollte über die Verbesserung des Zugangs von KKUs zu Finanzdienstleistungen einen Beitrag zur Entwicklung des formalisierten Finanzsystems leisten (Oberziel). Das Projektziel in Bezug auf die Hauptmaßnahme (Kreditlinie) sollte als erreicht angesehen werden, wenn (1) drei Jahre nach Auszahlung der FZ-Mittel mindestens 9.500 Kleinstunternehmen und 550 Kleinunternehmen eine Finanzierung im Rahmen des Programms erhalten haben, (2) der Anteil der Kreditausfälle bei den NBFIs im Rahmen des Programms nicht mehr als 5 % beträgt.

Die Ziele der A+F-Maßnahme sollten als erreicht gelten, wenn (1) das Personal der Unidad Evaluación de Riesgos (UER) bei CORFO eine nachhaltige und effiziente Risiko- und Obligosteuerung der Darlehensvergabe an die NBFIs durchführt und (2) das Schlüsselpersonal im Firmenkundenbereich von SKGs in die Lage versetzt ist, nachhaltig und effizient Finanzierungen an KKUs zu vergeben (mit entsprechend angepasster Kredittechnologie, Cashflow-basierten Analyseverfahren für Familienunternehmen, Kreditanalysen und -kontrollen, Kreditinformationssystemen, Produktentwicklung, Rechnungslegung, Obligosteuerung, Kostendeckung).

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

CORFO erhielt ein zinsverbilligtes FZ-Darlehen in Höhe des USD-Gegenwerts von 15 Mio. Euro. Der bis Ende 2008 von der KfW ausgezahlte Gesamtbetrag belief sich auf 18 Mio. USD. Die Eigenbeteiligung von CORFO, die ursprünglich mit rd. 5 Mio. USD eingeplant worden war, wurde im Verlauf des Vorhabens angehoben und dürfte derzeit bei gut 10 Mio. USD liegen. CORFO leitete die FZ-Darlehens- sowie eigene Mittel an die teilnehmenden NBFIs weiter und vereinnahmte die sich aus der Differenz ergebende Zinsmarge zur Absicherung des Währungs- und NBFi-Ausfallrisikos. Die Konditionen können als nahezu marktkonform betrachtet werden; sie wurden jedoch von den NBFi als günstig empfunden, denn einige NBFIs hätten auf anderem Wege keine Finanzierung gefunden. Die NBFIs haben die Zinssätze gegenüber den Endkreditnehmern (EKN) nach eigenem Ermessen gestaltet. Zwischen den Vergleichsterminen Juni 2007 und Juni 2009 ist dabei aufgrund unterschiedlicher Faktoren (u. a. die Finanzkrise) ein erheblicher Aufwärtstrend zu verzeichnen. In der Zeit zwischen 2002 und 2008 sind insgesamt knapp 59.400 Darlehen mit einem Nominalwert i. H. v. 42,4 Mio. USD an KKUs ausgezahlt worden. Die Zahl der am Vorhaben beteiligten NBFIs hat sich in dem betrachteten Zeitraum stetig erhöht und liegt derzeit bei 15.

Die Planung und Koordination der Qualifizierungsmaßnahme erfolgte durch CORFO selbst. Hiermit wurde sichergestellt, dass das Vorhaben maßgeschneidert auf die Bedürfnisse des Personals der in CORFO arbeitenden Abteilung Unidad Evaluación de Riesgos (UER) sowie der teilnehmenden NBFIs ausgestattet werden konnte.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgswertung

Relevanz: Die Rechtfertigung des Programms beruht auf den im Finanzsektor üblicherweise unterstellten Wirkungszusammenhängen: Die Vergabe von Krediten an Kkus fördert Investitionen, Beschäftigung und die Schaffung von Einkommen. Ferner bewirken die Orientierung auf Kundengruppen, die bisher keinen Zugang zum formalen Finanzsektor hatten sowie die Entwicklung neuer Produkte eine Vertiefung und Erweiterung des Finanzsektors. Das unzureichende Angebot an längerfristigen Finanzierungen stellt immer noch einen wichtigen Entwicklungsengpass in Chile dar. Die Projektkonzeption, nach der CORFO die Refinanzierungsmittel zu marktgerechten Konditionen an die Banken weitergibt und die Banken unter Berücksichtigung eines marktgerechten Zinssatzes die Endkreditkonditionen frei gestalten konnten, steht im Einklang mit den Prioritäten der chilenischen Regierung sowie den BMZ-Konzepten zur Finanzsystementwicklung und Privatwirtschaftsförderung. Sie entspricht der BMZ-Strategie für Chile. Angesichts der sehr positiven Entwicklung der chilenischen Wirtschaft haben sich die Geber weitestgehend aus der Kku- und Finanzsektorförderung zurückgezogen. Die Banco Interamericano de Desarrollo ist als einer der wenigen Geber zusammen mit CORFO in der Regionalförderung aktiv. In dieser sollen u. a. regionale Wachstumskerne identifiziert und weiter entwickelt werden. Angesichts der geringen Anzahl der in Chile noch tätigen Geber findet keine formalisierte Koordination der Geber mehr statt. Insgesamt wird die Relevanz als gut bewertet (Teilnote 2).

Effektivität: Die Konzeption konnte wie geplant umgesetzt werden. Die Zusammenfassung der Projektziele ergibt folgendes Bild: Sämtliche Indikatoren des Projektziels wie auch der A+F-Maßnahme können als erreicht, teilweise sogar als weit übertroffen gelten. Das quantitative Wachstum der aus dem Entwicklungskredit finanzierten NBFIs hat die Erwartungen bei PP weit übertroffen, und das Kreditportfolio zeichnet sich – trotz der Finanzkrise - nach wie vor durch eine hohe Qualität aus. Auch die Effektivität der zwischen 2005 und 2007 durchgeführten A+F-Maßnahme wird sehr positiv beurteilt, weil sie wichtige Veränderungen bei der Aufbau- und Ablauforganisation von CORFO und den beteiligten NBFIs angestoßen hat. Insgesamt kommen wir zu einer sehr guten Beurteilung der Effektivität des Vorhabens (Teilnote 1).

Effizienz: Die Kreditlinie wurde von CORFO zügig umgesetzt. Grundsätzlich hat sich CORFO und insbesondere die für die Kooperation mit den NBFIs zuständige Abteilung (Gerencia Intermediación Financiera) in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt. Die Kreditvergabe der NBFIs erfolgte bei real positiven Endkreditnehmerzinsen zu marktmäßigen Konditionen. Die Vergabe von Darlehen an Kkus dürfte in den meisten der partizipierenden NBFIs jedoch noch defizitär sein. Hintergrund ist vor allem, dass die Kosten der aufwändigeren Kredittechnologie, die zur Ermittlung des tatsächlichen Cash-Flows auf regelmäßige Vor-Ort-Besuche setzen muss, sehr hoch sind und die Arbeitsabläufe teilweise noch nicht effizient genug ausgestaltet sind. Daher reichen die derzeit vereinbarten Endkreditnehmerzinsen häufig nicht aus, um die Kosten zu decken. Insgesamt scheinen die NBFIs die Kosten des refinanzierten Kku-Geschäfts über andere Geschäftsbereiche auszugleichen. Bei der Allokationseffizienz kann von einer sinnvollen Verwendung der Kredite durch die Kreditnehmer ausgegangen werden. Es gibt derzeit keine konkreten Erhebungen bezüglich der durchschnittlichen Rentabilität der finanzierten Investitionen. Im Hinblick auf die angemessene Bedienung der Endkredite ist von einer sinnvollen Allokation und einem sinnvollen Beitrag des Vorha-

bens zur sektoralen Diversifizierung der chilenischen Wirtschaft auszugehen. Insgesamt kommen wir zu einer guten bis befriedigenden Beurteilung der Effizienz des Vorhabens (Teilnote: 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Der Beitrag des Vorhabens lag zum einen in der Entwicklung des formalisierten Finanzsystems, zum anderen in der Bereitstellung von Kapital für das Wachstum von Kkus. Die überwiegende Mehrheit der NBFIs gab an, dass sie durch das Vorhaben den Einstieg in das Geschäft mit Mikrounternehmen vollzogen hatten. Alle am Programm beteiligten und im Rahmen der Mission befragten NBFIs wollen das Kku-Geschäftsfeld weiter entwickeln, auch wenn es derzeit noch zu einem großen Teil defizitär betrieben sein dürfte. Es ist davon auszugehen, dass trotz Förderung der NBFIs weiterhin genügend autonome Anreize zur Weiterentwicklung ihres Geschäftsfelds bestanden. So haben sich im betrachteten Zeitraum einige NBFIs so stark vergrößert, dass sie jetzt der Bankenaufsicht unterstellt worden sind. Ferner wird der Markt für Kku-Kredite von allen beteiligten Banken und SKGs als sehr attraktiv angesehen und man ist allseits bestrebt, bestmöglich an dem großen Wachstum teilzuhaben. Durch seine Orientierung auf Mikrounternehmen war das Vorhaben auch darauf ausgerichtet, einen direkten Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Dass die Zielgruppe der Mikrounternehmen erreicht werden konnte, wird durch die Tatsache eindrucksvoll untermauert, dass sich in Chile der durchschnittliche Mikrofinanzkredit für geschäftliche Aktivitäten auf einen Gegenwert von ca. 1.600 EUR beläuft. Die Fähigkeit der Mikrounternehmen, die Kredite zurückzuzahlen, deutet auf einen entsprechenden Beitrag zur Sicherung von Beschäftigung und Einkommen, insbesondere auch für Personen ohne formalen oder mit einem unteren Bildungsabschluss und vor allem für Frauen, die 74 % der Endkreditnehmer darstellen. Äußerungen der befragten EKN ist auch zu entnehmen, dass positive Einkommenseffekte festzustellen sind. Der Beitrag des Vorhabens zur Dezentralisierung des Wirtschaftsgeschehens ist entscheidend für die sehr positive Sicht in Bezug auf die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen. Die Regionalisierung des Zugangs zu Kku-Krediten abseits der Hauptstadt besitzt Breitenwirkung und Modellcharakter und leistete damit einen merklichen Beitrag zur Finanzsystementwicklung. Ferner erschlossen NBFIs durch das Vorhaben neue Kundenkreise wie beispielsweise ExistenzgründerInnen, die noch über keinen „track record“ im Kreditinformationssystem verfügten und daher bis dato keinen Zugang zu Fremdfinanzierungen erhielten. Wir beurteilen die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens insgesamt als sehr gut (Teilnote 1).

Nachhaltigkeit: CORFO ist eine rentabel arbeitende Entwicklungsagentur des chilenischen Staates, die nach öffentlichem Recht ausgestaltet ist. Das 1939 gegründete Unternehmen hat seit langem das Direktkreditgeschäft zu Gunsten des Förderbankenprinzips (Apex-Funktion) aufgegeben und refinanziert heute Kmu-Kredite durch private Geschäftsbanken und NBFIs. CORFO verfügt durch sein regionales Zweigstellennetz über eine sehr gute Kenntnis der Zielgruppe. Die Vermittlung der Leistungen über private Geschäftsbanken (und Leasinggesellschaften) in die Kmu-Finanzierung hat sich bislang bewährt. CORFO sieht die Kku-Finanzierung als eines ihrer aktuellen und zukünftigen Kerngeschäfte an. Auf Basis der erhobenen Daten des Projektträgers und der Ergebnisse der Feldbesuche sowie unter Berücksichtigung, dass die NBFi insgesamt profitabel sind, ist die Nachhaltigkeit auf Ebene von CORFO gegeben. Auf Ebene der NBFi wurde ein Kku-Geschäft etabliert, das zwar eine noch angemessene Portfolioqualität aufweist, sich aber für die NBFi nur über die Quersubventionierung aus dem Konsumentenkreditgeschäft trägt, das über das Kreditinformationssystem deutlich risikoärmer ausgestaltet ist. Die NBFIs haben jedoch das Potenzial des Kku-Geschäfts erkannt und beabsichtigen, die weitere Professionalisierung dieses Geschäftsbereichs voranzutreiben. Im Hinblick auf die gute Revolvierung der Kreditmittel, die angemesse-

ne Rückzahlungsquote der Endkredite und unseren Eindrücken aus dem Besuch halten wir eine gute Nachhaltigkeit auf Ebene der Endkreditnehmer für plausibel. Insgesamt kommen wir zu einer guten Beurteilung der Nachhaltigkeit des Vorhabens (Nachhaltigkeitsstufe 2).

Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien stufen wir das Vorhaben insgesamt als gut ein (Note 2)

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Keine

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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.