

## Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

### Peru: KMU – Finanzierung von nachrangigem Fremdkapital II (COFIDE II)



<b>Sektor</b>	Informelle und halbformelle Finanzintermediäre (24040)	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	Finanzierung von nachrangigem Fremdkapital II BMZ Nr. 2001 66 181	
<b>Projektträger</b>	Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2010*/2011</b>		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
<b>Investitionskosten (gesamt)</b>	k.A.	k.A.
<b>Eigenbeitrag</b>	k.A.	k.A.
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel</b>	5,113 Mio. EUR	5,113 Mio. EUR

\* Vorhaben in Stichprobe

**Projektbeschreibung:** Zur nachhaltigen Verbesserung der Kreditversorgung von peruanischen Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU) sollte besonders qualifizierten Mikrofinanzinstitutionen (MFI) über die staatliche Förderbank COFIDE nachrangiges, langfristiges Fremdkapital zu marktgerechten Konditionen zur Verfügung gestellt werden. Dadurch sollte sich die Haftungsbasis und damit die Refinanzierungsfähigkeit dieser Institute bei Sparern und auf dem Interbankenmarkt vergrößern. Durch die Anrechnung dieser Mittel als effektives Eigenkapital sollte sich außerdem deren Kreditvergabespielraum erweitern. Das Vorhaben baute direkt auf der fast identischen ersten Phase des Programms auf, die 2006 in einer Ex Post-Evaluierung eine sehr gute Bewertung erhielt.

**Zielsystem:** Ziel des Vorhabens war es, den Zugang von KKU zu Krediten der MFI des Programms (insbesondere der kommunalen Sparkassen) nachhaltig zu verbessern. Damit sollte das Vorhaben strukturbildend zur Vertiefung des Finanzsystems und außerdem zur Arbeitsplatzsicherung und Einkommenserhöhung in ärmeren Bevölkerungsschichten beitragen

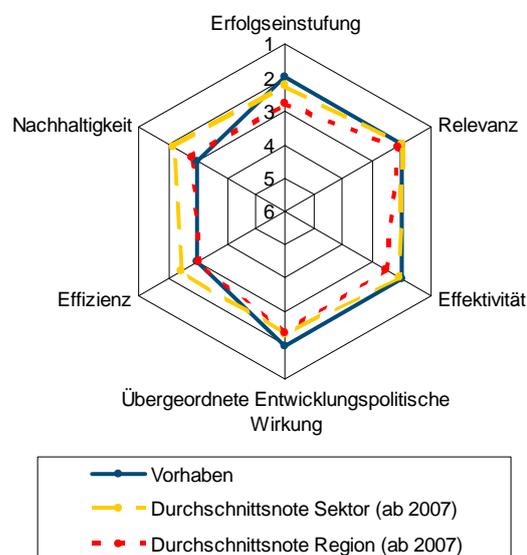
**Zielgruppe:** Zielgruppe waren die Kleinst- und Kleinunternehmen Perus, die eine grundsätzlich bankfähige Kreditnachfrage aufweisen, d.h. einen echten Finanzierungsbedarf aufweisen und sowohl über die notwendige Rückzahlungsfähigkeit als auch den Rückzahlungswillen verfügen.

#### Gesamtvotum: Note 2

Das Vorhaben hat die Folgen des fehlenden Zugangs zu Eigenkapital der peruanischen kommunalen Sparkassen erfolgreich abgedeckt und zur verbesserten Kreditversorgung von KKU außerhalb des Ballungsraumes Lima beigetragen, allerdings sollte auf längere Sicht über Strukturreformen im Sparkassensektor nachgedacht werden.

**Bemerkenswert:** Der Sparkassensektor, bei dessen Aufbau die deutsche EZ eine herausragende Rolle spielte und der vor allem außerhalb des Ballungsraumes Lima eine wichtige Rolle spielt, sieht sich immer stärkerem Wettbewerb von privaten Mikrofinanzinstitutionen gegenüber. Die strukturellen Unterschiede des Sparkassensektors (pol. Einflussnahme, kein Einstieg von Eigenkapitalgebern) im Vergleich zu privaten Anbietern bedeuten einen starken Wettbewerbsnachteil und nur die besten Sparkassen (z.B. CMAC Arequipa) können ihren Marktanteil ohne Probleme halten.

#### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

**Gesamtvotum:** Das Vorhaben hat die Folgen des fehlenden Zugangs zu Eigenkapital der peruanischen Sparkassen erfolgreich abgefedert und insbesondere abseits des Ballungsraumes Lima in strukturschwachen Re-gionen zur verbesserten Kreditversorgung von KFU beigetragen, allerdings sind umfassende Struktur-reformen im Sparkassensektor in der Zukunft notwendig. Note: 2.

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

### Relevanz:

**Der Mikrofinanzmarkt in Peru:** Peru gilt als einer der am weitesten entwickelten Mikrofinanzmärkte der Welt. Im „Global microscope on the microfinance business environment“ der „Economist Intelligent Unit“ besetzt Peru im dritten Jahr hintereinander den ersten Platz. Bestnoten erhält Peru dabei insbesondere für die Regulierung des Mikrofinanzmarktes und die Qualität seiner Bankenaufsicht SBS sowie den Entwicklungsgrad seiner Mikrofinanzinstitutionen. In Peru existieren 4 verschiedene Typen regulierter Mikrofinanzinstitute: (i) Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa (EDPYME), die keine Spardienstleistungen anbieten können, (ii) Financieras, denen bis auf die Ausstellung von Schecks und das Auslandsgeschäft die komplette Bandbreite von Bankdienstleistungen offensteht, (iii) Banken, die alle Finanzgeschäfte durchführen können und (iv) Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), die ebenfalls die gesamte Bandbreite von Bankdienstleistungen anbieten können. Zusätzlich existieren nicht offiziell von der Bankenaufsicht regulierte Institutionen (NGOs und ländliche, private Sparkassen – CRAC), die über die Dachorganisation COPEME („Consortio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa“) in Kooperation mit der Bankenaufsicht inoffiziell reguliert werden. Die hohen Wachstumszahlen im Mikrofinanzsektor in den letzten Jahren bei gleichzeitig von der SBS kontrollierten Überhitzungstendenzen zeigen, dass die ungedeckte Nachfrage nach Finanzdienstleistungen durch KFU hoch war und auch heute insbesondere in ländlichen Gebieten auch noch hoch ist.

**Die städtischen Sparkassen:** Zwischen 1982 und 1992 wurden insgesamt 13 CMAC mit der Unterstützung der damaligen GTZ in Peru gegründet. Die erfolgreichste und größte Sparkasse ist die CMAC Arequipa, daneben existieren ca. 3 weitere große Sparkassen, 5 mittlere und 4 kleinere. In verschiedenen Reformen wurde das Sparkassensystem 1997 (Umwandlung in Aktiengesellschaften) und 2008 (Aufhebung des Regionalprinzips) verändert, um es den Sparkassen zu ermöglichen, ihr Geschäftsmodell stärker den privaten Institutionen anzupassen. Noch immer existieren im Sparkassengesetz allerdings gewisse Vorschriften (Besetzung des Direktoriums nach regionalem Proporz, organisatorische Regelungen), die die unternehmerische Freiheit der Sparkassen einschränken. Die verschiedenen Sparkassen stehen heute im offenen Wettbewerb in allen Regionen des Landes, allerdings besitzt die jeweilige Kommune immer noch 100% der Aktien. Die einzelnen Kommunen sind bisher nicht bereit, ihre eigenen Entscheidungsrechte an einen externen Investor zumindest teilweise abzugeben und beeinflussen zudem in manchen Sparkassen teilweise

stark die Geschäftspolitik. Externe Investoren, seien es kommerziell ausgerichtete peruanische Banken oder ausländische Akteure (wie COMPARTAMOS), fokussieren sich deswegen auf die übrigen rein privatwirtschaftlichen Akteure (NGOs, CRACs, EDPYMEs, Financieras), um in den Markt einzusteigen. Damit entgeht den Sparkassen der Zugang zu Risiko tragendem Eigenkapital sowie sektorinternem Know How.

**Wirkungskette:** Auch wenn das hier zu evaluierende Programm zur Eigenkapitalstärkung mittels nachrangigem Fremdkapital prinzipiell für alle regulierten Mikrofinanzinstitutionen offen war, so war es letztendlich direkt auf die CMAC, die keinen Zugang zu neuem (privatem) Eigenkapital besitzen, ausgerichtet. Das Programm zur Vergabe von nachrangigem Fremdkapital war somit geeignet, dieses Problem abzumildern: Über die Vergabe nachrangiger Kredite an leistungsstarke CMACs (Auswahl auf der Basis von bestimmten Finanzkennzahlen) konnte die Eigenkapitalsituation der CMAC verbessert werden, die wiederum über den Hebeleffekt die Kreditvergabe an KKV ausweiten konnten. Diese Funktionsweise des Programms wird durch die Interviews vor Ort und die verfügbaren Daten bestätigt. Das weiterhin vorhandene strukturelle Problem des fehlenden Eigenkapitalzugangs des Sparkassensektors löst das Programm allerdings nicht.

**Konsistenz mit den Zielen des Partnerlandes und der Geber:** Das Programm führte die erfolgreiche Arbeit der ehemaligen GTZ im Sparkassensektor weiter und steht im Einklang mit den Zielen der peruanischen Regierung zur Förderung von Kleinstunternehmen und dem Finanzsektorkonzept des BMZ. Der Finanzsektor ist allerdings kein Schwerpunktsektor in Peru.

Insgesamt kommen wir zu dem Ergebnis, dass das Vorhaben für den Sparkassensektor, der im Gegensatz zu anderen Mikrofinanzinstitutionen eine wichtige Rolle in der Versorgung der KKV mit Finanzdienstleistungen außerhalb der Hauptstadt Lima spielt, eine hohe Relevanz besitzt, auch wenn die strukturellen Probleme der kommunalen Sparkassen nur abgemildert, aber nicht gelöst werden (Teilnote 2).

#### **Effektivität:**

**Programmziele:** Die Programmziele des Vorhabens sahen wie folgt aus: (i) Nachhaltige Erhöhung des Kreditangebots für KKV über die Mikrofinanzintermediäre (MFI) des Programms zu Marktkonditionen, (ii) Erhöhung der Eigenkapitalbasis der teilnehmenden MFI über verpflichtende Gewinnthesaurierung und (iii) Förderung effizienter und profitabler Institutionen, (iv) gleichbleibender Fokus auf Kleinst- und kleinen Unternehmen (KKV) und (v) verbesserte Refinanzierung bezüglich rein kommerzieller Anbieter.

**Programmverlauf:** Im Jahr 2005 wurden die ersten beiden Kredite vergeben. In den darauffolgenden Jahren erfüllten nur wenige Institutionen die Auswahlkriterien. 2008 wurden dann die Auswahlkriterien leicht gelockert, so dass auch kommunale Sparkassen am Programm teilnehmen konnten, die einige wenige Auswahlkriterien nicht erfüllten. Im Gegensatz zur ersten Phase fällt auf, dass die Größe der teilnehmenden Institutionen zugenom-

men hat. Grund hierfür ist, dass sich die beschriebenen strukturellen Nachteile der CMACs bereits stark bei kleineren Instituten bemerkbar machten, diese als Konsequenz davon keine guten Finanzkennzahlen nachweisen konnten und somit die Zugangsvoraussetzungen des Programms nicht erfüllten.

**Zielerreichung:** Das erste Programmziel wurde ohne Probleme erreicht. Die Kreditvergabe, gemessen durch Volumen oder die Anzahl der Kredite stieg bei den teilnehmenden Institutionen nach der Teilnahme um mehr als 10%. Auch das zweite Ziel wurde erfüllt, die teilnehmenden Institutionen thesaurierten mehr als 75% (CMACs) bzw. 50% (private Institutionen) ihres erzielten Jahresgewinns und das nachrangige Fremdkapital wurde als Eigenkapital in der Bilanz ausgewiesen. Die Zielerreichung des dritten Programmziels ist als mittelmäßig bis gut einzustufen: 3 CMAC und eine private Institutionen haben gute bis sehr gute Kennzahlen vorzuweisen. Aufgrund von Fehlinvestitionen hatten 3 teilnehmende CMACs einen Einbruch ihrer Rentabilität zu verzeichnen. Zwei dieser CMACs haben mittlerweile wieder bessere Ergebnisse vorzuweisen, eine befindet sich im Prozess der Restrukturierung. Der Fokus auf KKK wurde beibehalten, und die Refinanzierung durch kommerzielle Quellen ist gestiegen. Aufgrund der mehrheitlich positiven Zielerreichung kommen wir zu einer guten Bewertung der Effektivität (Teilnote 2).

#### **Effizienz:**

**Produktionseffizienz COFIDE:** Im Februar 2010 erhielt COFIDE durch Standards & Poor's (S&P) und Fitch Ratings das internationale Rating BBB-/A-3 und BBB- / F3, mit stabilen Aussichten. Dies war das erste internationale Rating, das die Institution seit ihrer Gründung im Jahr 1973 erhielt und das erste Rating des peruanischen Staates mit Investment Grade. Im September wurde die Bewertung von S&P sogar auf BBB angehoben. Dies spiegelt zum einen die gute Kapitalisierung von COFIDE, zum anderen aber auch die positiven Erwartungen gegenüber der Politik der neuen Regierung wider.

**Produktionseffizienz der teilnehmenden MFI:** Die einzige private Institution (Financiera Crear Arequipa), die am Programm bisher teilnahm, zeigt auch den mit Abstand höchsten RoE (September 2011) mit 34,6%. Die CMAC Arequipa, die gerade in Verhandlungen über einen nachrangigen Kredit von COFIDE steht, ist mit einem RoE von 25,2% der Spitzenreiter unter den CMACs, Huancayo (20,2%) und Cusco (19,2%) folgen. Von den größeren CMACs hatten die bereits erwähnten CMACs aus Trujillo und Piura in den letzten Jahren starke Probleme, befinden sich dieses Jahr mit einem RoE von 14,6% aber wieder auf dem Weg der Besserung. Die einzige kleine CMAC, die an der zweiten Phase des Programms teilnahm, die CMAC Del Santa, weist mit einem RoE von -1,1% dagegen sehr schlechte Kennzahlen auf.

**Allokationseffizienz:** Die Kriterien der Teilnahme waren geeignet, um nur leistungsstarken Institutionen den Zugang zu gewährleisten. Die leichte Aufweichung der Regeln gegen Ende 2008 ist vor dem Hintergrund einer zeitnahen Verwendung der Mittel ohne großen Effizienzverlust positiv zu werten. Die Rückstandsrate der teilnehmenden Institutionen im

September 2011 lagen durchschnittlich bei 6,2% (5,3 ohne Del Santa) und liegen damit angesichts der vorangegangenen Wirtschaftskrise, die durch die Finanzkrise ausgelöst wurde, größtenteils noch in einem akzeptablen Niveau. Dies sind Indizien dafür, dass durch die Kreditvergabe effiziente Unternehmen erreicht wurden.

Die Effizienz des Vorhabens ist somit insgesamt als befriedigend zu bezeichnen (Teilnote 3).

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Marktentwicklung:** Der Mikrofinanzsektor in Peru hat seit 2005 eine rasante Entwicklung erlebt. Zahl und Volumen der Kreditvergabe im Finanzsektor stiegen schneller als die in den Indikatoren für das Oberziel geforderten 10%. Auch die in den Oberzielen geforderte Reduzierung im Zinsniveau fand statt, die Zinsen für KKV sanken von durchschnittlich 44,6% (Sep 2007) auf 39,9% (Sep 2011), bei sogar leicht gestiegenen Inflationsraten (4,25% im Juni 2011). Dieses Niveau ist allerdings im Vergleich zu anderen Ländern in Lateinamerika immer noch relativ hoch. Grund hierfür könnte die Größe des Landes und ungleiche Verteilung der urbanen Zentren sein, die wiederum den Wettbewerb der Institutionen untereinander erschweren. Aufgrund sich verstärkenden Wettbewerbs in der Zukunft ist zu erwarten, dass die Zinsen weiter sinken werden. Die Versorgung der KKV hat sich in der Vergangenheit somit stetig verbessert und das Programm hat einen Beitrag dazu geleistet. Auch die Armutskennzahlen in Peru sind konstant gesunken, insbesondere auch in den Regionen außerhalb des Ballungsraums Lima. Die Teilnahme der ärmeren Bevölkerung am Bankenmarkt hat sich in den letzten 5 Jahren überproportional verbessert.

**Rolle der CMAC:** Die CMAC spielen eine große Rolle in der Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen, insbesondere in Gebieten außerhalb des Ballungsraumes um die Hauptstadt Lima. Als Vorreiter im Mikrofinanzsektor haben sie diese Rolle nicht nur im Bereich der Kreditvergabe, sondern insbesondere auch im Einlagenbereich eingenommen. Mit dem Fokus auf die CMAC hat das Programm somit insbesondere in abgelegenen, ärmeren Regionen des Landes die Versorgung mit Finanzdienstleistungen unterstützt. Aufgrund ihrer strukturellen Beschränkung ist die Rolle der CMACs im Bereich neuer, innovativer Produkte in den letzten Jahren allerdings im Vergleich zu anderen privaten Banken (mit Ausnahme CMAC Arequipa) zurückgegangen. Mit der Aufhebung des Regionalprinzips hat sich der Schwerpunkt von einigen CMACs zudem verschoben, da teilweise nicht-nachhaltige Expansionspläne in anderen Regionen verfolgt wurden und über die Vergabe von Konsumentenkrediten oder Krediten mit höheren Volumina versucht wurde, mit anderen, rein kommerziellen Banken in Wettbewerb zu treten. Ein Teil der Gewinne der CMAC wird darüber hinaus verwendet, um Infrastrukturinvestitionen in den jeweiligen Kommunen zu finanzieren.

**Responsible Finance:** Ein Großteil der Darlehen ist heutzutage in Lokalwährung. Dazu hat auch das Programm beigetragen, da die nachrangigen Kredite in Lokalwährung vergeben wurden. Dies erhöhte die Spielräume, die Endkreditnehmer nicht mit Wechselkursrisi-

ken zu belasten. Insgesamt hat die verantwortungsvolle Kreditvergabe, wie „responsible finance“ insgesamt, in den CMACs einen hohen Stellenwert. Die Wirkungen des Programms bewerten wir deshalb als gut (Teilnote 2).

**Nachhaltigkeit:**

**Zukunft der CMAC:** Der Sparkassensektor befindet sich im Prozess der Ausdifferenzierung. Die aktuelle Rechtsstruktur mit einer Mischung aus privaten und staatlichen Elementen bildet kein stabiles Fundament, da immer weiter private Anbieter mit starken Kapitalgebern und Zugang zu gutem Know How in den Markt drängen, während eine schnelle Modernisierung der CMAC aufgrund unsicherer Eigentumsverhältnisse nur langsam voranschreitet. Der Sparkassenverband spielt dabei nur eine untergeordnete Rolle, die einzelnen CMAC handeln verstärkt unabhängig voneinander. Erfolgreiche Sparkassen (z.B. CMAC Arequipa) planen bereits eine Neuausrichtung des Marketing, insbesondere über eine Neugestaltung des CMAC-Logos, um den Reputationsverlust für den Fall von Insolvenzen anderer CMACs möglichst gering zu halten. Wünschenswert wären eine Konsolidierung im Sektor und eine Minderung der Eigentumsrechte der Kommunen, um sich gegenüber externen Geldgebern mit Zugang zu Know How zu öffnen. Die Einsicht hierzu ist bei vielen Marktakteuren vorhanden, Lösungsvorschläge werden bisher vereinzelt innerhalb der CMAC und in COFIDE diskutiert, die Anstrengungen in diesem Bereich sollten verstärkt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass es aufgrund der strukturellen Defizite zu Problemen bei einzelnen CMACs kommen wird (Teilnote 3).

## 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