

Philippinen: Förderung des Kleingewerbes II

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1997 65 926	
Projekträger	Philippine Business for Social Progress (PBSP)	
Consultant	-	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	März 1998	Dezember 1999
Durchführungszeitraum	36 Monate	39 Monate
Investitionskosten	9,6 Mio EUR	4,4 Mio EUR
Eigenbeitrag der Kreditnehmer	keine Angabe	keine Angabe
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,67 Mio EUR	3,5 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	keine
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	5	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben zielte auf die erfolgreiche Kreditvergabe an und Kreditinanspruchnahme durch Kleinunternehmen (Projektziel) ab. Oberziel war die Schaffung und Sicherung von Einkommen und Beschäftigung. Hierfür wurde dem Projekträger, der Stiftung „Philippine Business for Social Progress“ (PBSP), ein Darlehen über die Land Bank of the Philippines (LBP) zur Verfügung gestellt. Die Refinanzierungseinheit der PBSP (Apex-Einheit) leitet die FZ-Mittel an ausgewählte Finanzinstitutionen zur Refinanzierung von Krediten an Kleinst- und Kleinunternehmen weiter. Für das Vorhaben wurden ursprünglich 7,6 Mio EUR bereitgestellt. 2003 wurden die Mittel, mangels Nachfrage, um 4,1 Mio. EUR auf 3,5 Mio. EUR gekürzt.

Als Indikator für den Projekterfolg wurde eine Rückstandsquote des refinanzierten Kreditportfolios, gemessen als Relation überfälliger Tilgungen zu insgesamt fälligen Tilgungen, von unter 10 % festgelegt. Für die Erreichung des Oberziels wurde kein gesonderter Indikator festgelegt. Es wird als erreicht angenommen, wenn das Projektziel erreicht ist.

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

Abgesehen von der Kürzung um 4,1 Mio. EUR wurde das Vorhaben ohne wesentliche Abweichungen von der ursprünglich geplanten Konzeption durchgeführt. Zielgruppe waren Kleinst- und Kleinunternehmen in den Sektoren Verarbeitendes Gewerbe, Handel sowie Dienstleistungen. Als Kleinst- bzw. Kleinunternehmen wurden Unternehmen mit einem Anlagevermögen (ohne Grundstücke) von unter 1,5 Mio. PHP bzw. unter 15 Mio. PHP betrachtet (offizielle Definition aus dem Jahre 1997). Mindestens 50 % der Mittel sollten für Kleinstunternehmen herausgelegt werden. Zudem wurde die maximale Kredithöhe je Endkreditnehmer auf 5 Mio. PHP

begrenzt. Anfallende Zinsspaltungsgegenwertmittel wurden zur Unterstützung der Projektzielerreichung, durch Trainings- und Fortbildungsmaßnahmen bei Banken sowie Mitarbeitern des Trägers, eingesetzt.

Die FZ-Mittel wurden über die staatliche LBP (Darlehensnehmer) an die PBSP (Projektträger) weitergeleitet. Die im Rahmen des Vorhabens als Apex-Einheit fungierende „Small and Medium Enterprise Credit Einheit“ (SMEC) war für die Auswahl geeigneter Finanzintermediäre zur Durchführung des Vorhabens verantwortlich. Die Mittel wurden bei Erstausszahlung an die Intermediäre in PHP (rd. 140 Mio. PHP) transferiert und zusammen mit den Mitteln der Phase I als revolvingender Fonds verwendet. Im Rahmen der 2. Phase wurden seit 1999 726 Endkredite mit einem Gesamtvolumen von rd. 450 Mio. PHP dargestellt. Davon wurden rd. 360 Mio. PHP aus FZ-Mitteln refinanziert, 20 % des Gesamtkreditvolumens wurde von den Partnerbanken als Eigenbeitrag aufgebracht. Die ausbezahlten FZ-Mittel wurden rd. zweieinhalb Mal umgeschlagen. Das Vorhaben hat zur Erhaltung von 4.119 bestehenden und zur Schaffung von 975 neuen Arbeitsplätzen sowie zur Sicherung der Einkommen der entsprechenden Arbeitnehmer beigetragen. 9 von 10 Krediten und rd. zwei Drittel des Kreditvolumens entfielen auf Mikrounternehmen. Dabei wendet die PBSP allerdings in Abweichung von den getroffenen Vereinbarungen nicht die Definition aus dem Jahr 1997 sondern die aktuell gültige Definition (3 Mio. PHP) an.

Die Endkredite der teilnehmenden Banken werden fristenkongruent durch SMEC refinanziert (maximale Laufzeit 5 Jahre), die Auszahlung der Beträge erfolgt analog dem FZ-Vorhaben im Dispositionsfondsverfahren. Der Weiterleitungszins der FZ-Mittel betrug ursprünglich 9,35 %. Ende 2002 wurde er auf Wunsch von PBSP und LBP auf 7,9 % reduziert. Gleichzeitig gingen die Zinssätze am inländischen Kapitalmarkt stark zurück. Der Zins auf 3-monatige Schatzwechsel sank von fast 10 % im 4. Quartal 2001 auf unter 5,5 % in 2002/2003. Vor diesem Hintergrund erschienen den akkreditierten Finanzintermediären (FI) die FZ-Mittel weiterhin zu teuer. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die FZ-Mittel nicht nur als kurzfristige sondern insbesondere auch als längerfristige Refinanzierung (Laufzeit bis zu 5 Jahre) angeboten wurden. Im Vergleich zu 1-jährigen-Schatzwechseln (7,5%) bzw. Termineinlagen mit über einem Jahr Laufzeit (8,0%) sind die FZ-Konditionen angemessen.

Der hohe Mittelumschlag der Linie ist auf die im Durchschnitt relativ kurze Laufzeit der gewährten Endkredite zurückzuführen und nicht als Erfolgsindikator zu betrachten. Rund die Hälfte aller vergebenen Kredite hat eine Laufzeit von einem Jahr, rd. ein Drittel eine von 1 bis 3 Jahren. Nur 12 % weisen eine Laufzeit von über 3 bis zu 5 Jahren auf. Die refinanzierten Kredite bestanden zu 87 % aus Betriebsmittelkrediten, 13 % entfielen auf Investitionszwecke. Die Kredite wurden überwiegend für den Handels- (53 %) und den Dienstleistungsbereich (33 %) bereitgestellt. Die hohe Liquidität im Finanzsektor bewirkte in Verbindung mit dem gesunkenen Zinsniveau einen starken Rückgang der Bankennachfrage nach Refinanzierungen im Rahmen des Vorhabens. Einige FI nutzten ihre gute Liquiditätssituation zur vorzeitigen Rückzahlung ihrer Kredite. Das per Ende Mai 2004 ausstehende Obligo der 2. Phase belief sich auf rd. 78 Mio. PHP. Dies entspricht rd. 55 % der ausbezahlten und rd. 25 % der ursprünglich bereitgestellten Mittel. Das insgesamt ausstehende Obligo beider Phasen zusammen beträgt nur 100 Mio. PHP und wäre problemlos allein aus den 250 Mio. PHP der Phase I refinanzierbar gewesen. Der gesamte revolvingende Fonds ist mit einer Belegung von nur 25 % stark unterausgelastet.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Im Rahmen des Vorhabens wurden insgesamt rd. 730 Endkredite refinanziert. Die Endkreditnehmer verfügten angabegemäß bei Kreditgewährung über mehr als 4.100 Mitarbeiter und stellten fast 1000 neue Mitarbeiter ein. Das Vorhaben erzielte positive Wirkungen hinsichtlich Schaffung und Sicherung von Beschäftigung und damit von Einkommen. Gut ein Drittel aller Arbeitsplätze entfällt auf weibliche Beschäftigte. Bedingt durch den hohen Anteil an Betriebsmittelkrediten sowie insbesondere die geringe Inanspruchnahme blieben die Beschäftigungswirkungen allerdings deutlich hinter den potentiell möglichen Wirkungen zurück.

Für das Vorhaben wurden nur FI mit einer klaren Ausrichtung auf die Klientel Kleinunternehmen akkreditiert. Bei allen 22 derzeit akkreditierten FI ist eine Zunahme des ausstehenden Kreditvolumens zu beobachten, in den letzten zwei Jahren lag sie bei den meisten deutlich über Sektordurchschnitt. Die Banken haben somit ihre Geschäftstätigkeit mit Kleinunternehmen ausgeweitet. Diese positive Entwicklung kann allerdings dem Vorhaben nur stark eingeschränkt zuge-

rechnet werden. Die Inanspruchnahme der Linie verläuft bereits seit einigen Jahren auf nur sehr geringem Niveau, per Mai 2004 nutzten lediglich zwei Banken die Mittel in nennenswertem Umfang. Eine stärkere Cash-Flow- und Projektorientierung der Kreditwürdigkeitsprüfungen der Banken konnte nicht nachhaltig implementiert werden.

Die für das Vorhaben angewandte Apex-Konstruktion ist in den Philippinen mittlerweile anerkannt und etabliert. SMEC hat hinsichtlich Fachkompetenz und Professionalität eine Vorbildfunktion für andere Apex-Einheiten, die Konstruktion selbst Modellcharakter für andere Vorhaben. Diese eindeutig positive Entwicklung kann allerdings kaum dem hier schlussgeprüften Vorhaben zugerechnet werden. Die Apex-Einheit wurde im Rahmen eines Vorhabens von USAID gegründet und wurde aus FZ bereits durch die revolvierend eingesetzten Mittel des Vorhabens „Förderung des Kleingewerbes I“ (BMZ-Nr. 1995 65 102) weiter gefördert. Die zusätzliche Struktur bildende Wirkung der Phase II stufen wir als gering ein.

Unter Abwägung der beschriebenen Wirkungen kommen wir abschließend zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens „Förderung des Kleingewerbes II“.

Projektziel war die erfolgreiche Kreditvergabe an und Kreditinanspruchnahme durch Kleinunternehmen. Das Vorhaben wurde mangels Inanspruchnahme um über 50 % gekürzt. Der aufgestockte revolvierende Fonds wird seit über zwei Jahren kaum in Anspruch genommen, die aktuelle Nutzung beträgt rd. 25 % und wäre allein aus Mitteln der Phase 1 refinanzierbar. Die beobachtbaren Entwicklungen können nur sehr eingeschränkt dem Vorhaben als Wirkungen zugerechnet werden. Wir bewerten die **Effektivität** als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**).

Durch die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen hat das Vorhaben zur Erreichung des Oberziels beigetragen, blieb aber durch die geringe Inanspruchnahme der Mittel deutlich unter seinen Möglichkeiten. Hinsichtlich Struktur bildender Wirkungen auf den Finanzsektor beurteilen wir die Signifikanz als nicht mehr ausreichend, da die erfolgreiche Etablierung von Apex-Konstruktionen der hier geprüften 2. Phase nur bedingt zugerechnet werden kann. Wir stufen **Signifikanz und Relevanz** des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 4**) ein.

Durch die Einschaltung einer Vielzahl philippinischer Partner war das Vorhaben überdurchschnittlich verwaltungsaufwendig und teuer. Die refinanzierten Endkredite bestanden fast zur Hälfte aus einjährigen Betriebsmittelkrediten, die bei den meisten FI fristenkongruent auch über Depositen und/oder die Zentralbank refinanzierbar gewesen wären. Für dieses Segment wirkten die FZ-Mittel damit nicht subsidiär sondern als Konkurrenz zu landesinternen Refinanzierungsmöglichkeiten. Wir bewerten die **Effizienz** als eindeutig unzureichend (**Teilbewertung: Stufe 5**).

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voran stehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu einer **nicht mehr ausreichenden Bewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens (**Stufe 4**). Diese nicht mehr ausreichende Bewertung des Vorhabens ist allerdings in erster Linie in der negativen Entwicklung der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Kontext der asiatischen Finanzkrise und nicht in der Konzeption des Vorhabens begründet.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Vereinbarung von Höchstgrenzen hinsichtlich Unternehmensgröße und Kreditvolumen ist grundsätzlich geeignet, die Erreichung der Zielgruppe sicherzustellen. Diese sollten allerdings so gewählt werden, dass sie die systemimmanente Berücksichtigung von inflationären Entwicklungen sowie Wechselkursentwicklungen erlauben. Die Festlegung der Unternehmensgröße sollte sich nicht allein am Anlagevermögen orientieren sondern auch die Anzahl der Beschäftigten berücksichtigen. Beim maximalen Kreditvolumen und gegebenenfalls bei Anlagevermögen sowie Umsatz sollten entsprechende Grenzwerte entweder in einer stabilen Fremdwährung oder inflationsindexiert festgelegt werden.

Die Vorgabe einer maximalen Rückstandsquote ist als Projektzielindikator sinnvoll aber nicht ausreichend. Zur Bewertung einer erfolgreichen Kreditvergabe sollte neben aktuellen Indikatoren zur Portfolioqualität (z.B. Portfolio-at-Risk, Abdeckung Not leidender Kredite durch Wertberichtigungen, Entwicklung des Kreditportfolios) auch deren Trend sowie die Qualität der Kredit-

vergabeprozesse (z.B. Berücksichtigung von Cash-Flow-Analysen, Dauer der Kreditentscheidung) betrachtet werden. Die KfW setzt dies bei Etablierung neuer Vorhaben bereits um.

Bei Vorhaben die auf die Etablierung eines revolvingierenden Fonds abstellen, sollte in Ländern mit hoher Inflation und/oder schwachen lokalen Währungen die zwischenzeitliche Anlage nicht genutzter Mittel durch den Fonds zumindest teilweise in Euro oder US-Dollar erfolgen, um potentielle Wertsteigerungen gegenüber der lokalen Währung zu Gunsten des Vorhabens zu nutzen.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.