

**Philippinen: „Kreditlinie /Kreditfonds für kleine und mittlere Unternehmen I“ -
Development Bank of the Philippines -**

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

| | | |
|---|---|--|
| OECD-Förderbereich | 24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors | |
| BMZ-Projektnummer | 1999 65 021- Kreditlinie für kleine und mittlere Unternehmen I („Kreditlinie“) – Stichprobe 2008 2005 66 372 – Kreditfonds für kleine und mittlere Unternehmen I („Kreditfonds“) | |
| Projektträger | Development Bank of the Philippines (DBP) | |
| Consultant | - | |
| Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts | 2008 | |
| | Projektprüfung (Plan) | Schlussprüfung (Ist) |
| Durchführungsbeginn | Kreditlinie: 3. Quartal 1999 Kreditfonds: 1. Quartal 2006 | Kreditlinie: 3. Quartal 2000 Kreditfonds: 1. Quartal 2006 |
| Durchführungszeitraum | Kreditlinie: 36 Monate Kreditfonds: 12 Monate | Kreditlinie: 67 Monate Kreditfonds: 3 Monate |
| Investitionskosten | Kreditlinie: EUR 25,56 Mio. FZ: EUR 12,78 Mio. Kreditfonds FZ: EUR 5,28 Mio. | Kreditlinie: EUR 30,67 Mio. FZ: EUR 17,89 Mio. Kreditfonds FZ: EUR 5,28 Mio. |
| Eigenbeitrag | - | - |
| Finanzierung, davon FZ-Mittel | Kreditlinie: EUR 25,56 Mio. FZ: EUR 12,78 Mio. Kreditfonds FZ: EUR 5,28 Mio. | Kreditlinie: EUR 30,67 Mio. FZ: EUR 17,89 Mio. Kreditfonds FZ: EUR 5,28 Mio. |
| Andere beteiligte Institutionen/Geber | keine | keine |
| Erfolgseinstufung | 3 | |
| • Relevanz | 3 | |
| • Effektivität | 3 | |
| • Effizienz | 2 | |
| • Übergeordnete entwick- lungspolitische Wirkungen | 3 | |
| • Nachhaltigkeit | 2 | |

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Mit dem Vorhaben „Kreditlinie für kleine und mittlere Unternehmen I - Development Bank of the Philippines“ (BMZ-Nr. 1999 65 021, Stichprobe 2008) sollten Engpässe bei der Kreditvergabe an kleine und mittlere philippinische Unternehmen (KMU) und an Local Governments Units (LGUs) reduziert werden. Das Vorhaben „Kreditfonds für kleine und mittlere Unternehmen I“

(BMZ-Nr. 2005 66 372) haben wir wegen inhaltlicher Nähe bei der Ex Post-Evaluierung berücksichtigt. War die Finanzierung bei Projektprüfung 1999 zunächst auf Kredite zur Deckung des Importbedarfs von Privatunternehmen begrenzt, wurde sowohl die Zielgruppe als auch der Finanzierungszweck im Projektverlauf verändert. Im Wesentlichen wurde 2001 die Finanzierung von Inlandskosten und schließlich 2003 von kommunalen Projekten in das Projektkonzept aufgenommen. Zusätzlich wurde die Möglichkeit zugelassen, dass der Projektträger, die Development Bank of the Philippines (DBP), Kreditinstitute und Mikrofinanzunternehmen aus der Kreditlinie refinanziert. Die Kreditlinie setzte sich aus einem FZ-Haushaltsmitteldarlehen in Höhe von zunächst 12,78 Mio. EUR und einem KfW Eigenmitteldarlehen in Höhe von 12,78 Mio. EUR zusammen. 2004 wurde das FZ-Darlehen um 5,11 Mio. EUR aufgestockt. 2005 wurde die weitere Aufstockung der FZ-Haushaltsmittel um 5,28 Mio. EUR unter dem separaten Vorhaben „Kreditfonds für kleinere und mittlere Unternehmen I“ (BMZ-Nr. 2005 66 372) erfasst. Die Kreditlinien aus dem Vorhaben und den Aufstockungen waren bis April bzw. Juli 2006 voll ausgezahlt.

Das Programmziel bestand in der Vermeidung von Engpässen bei der Kreditvergabe an Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen (KKMU) sowie an Kommunen, und damit einhergehend besserer Zugang der KKMU zu langfristigen Finanzierungsmitteln zur Deckung des Importbedarfs. Das Vorhaben sollte damit einen Beitrag zur Stimulierung der Wirtschaft und zur Stabilisierung von Einkommens-, Beschäftigungs- und Deviseneffekten leisten (Oberziel).

Das Programmziel sollte als erreicht gelten, wenn die folgenden Indikatoren erfüllt sind:

- (1) Etwa 2 Jahre nach Einsatz der FZ-Mittel bzw. Vollauszahlung des Darlehens leisten 80 % der geförderten KKMU vereinbarungsgemäß ihre Zins- und Tilgungsleistungen.
- (2) Etwa 3 Jahre nach Einsatz der FZ-Mittel bzw. Vollauszahlung des Darlehens erbringen die Kommunen vereinbarungsgemäß ihre Zins- und Tilgungsleistungen (nur BMZ-Nr. 2005 66 372).

Bezüglich der Erreichung des Oberziels wurden die folgenden Indikatoren verwendet:

- (3) Etwa 2 Jahre nach Einsatz der FZ-Mittel bzw. Vollauszahlung des Darlehens erwirtschaften 80 % der geförderten KKMU Gewinne.
- (4) Etwa 3 Jahre nach Einsatz der FZ-Mittel bzw. Vollauszahlung des Darlehens sind mindestens 80% der geförderten kommunalen Projekte in Betrieb (nur BMZ-Nr. 2005 66 372).

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

Laut Programmprüfungsbericht (PPB) in 1999 war das Vorhaben konzeptionell an dem unzureichenden längerfristigen Kreditangebot zur Finanzierung des Importbedarfs von KMU ausgerichtet. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung war die Wirtschaftsentwicklung der gesamten Region noch von der deutlichen Abschwächung im Zuge der Südostasien-Krise gekennzeichnet. Dies manifestierte sich insbesondere in der hohen Risikoaversion des philippinischen Bankensektors, was zu einer Verschärfung der bereits bestehenden strukturellen Zugangsprobleme des KMU Sektors zu adäquaten Kreditfinanzierungen führte. Von Beginn an war die Nachfrage nach Devisenkrediten im Rahmen der Kreditlinie allerdings gering (Lt. DBP Aussage wurde kein einziger Devisenkredit ausgelegt). Auch die Öffnung der Projektkonzeption für Inlandskostenfinanzierung und für die Refinanzierung von Mikrokrediten in 01/2003 konnte die Nachfrage zunächst nicht erhöhen. Erst mit der Öffnung der Kreditlinie für Kommunalfinanzierungen in 11/2003 wurden die Finanzmittel zügiger in Anspruch genommen.

Gegenüber dem Zeitpunkt der Programmprüfung hat sich die grundsätzliche Bedeutung des KKMU-Sektors für die philippinische Volkswirtschaft nicht verändert. In 2006 lag die offizielle

Zahl der KKMU in den Philippinen bei rund 780.000 oder 99,7% aller registrierten Unternehmen. Die tatsächliche Anzahl der KKMU dürfte allerdings weitaus höher liegen, da insbesondere Kleinbetriebe häufig im informellen Bereich operieren und deshalb in den offiziellen Statistiken nicht auftauchen. Innerhalb des KKMU-Sektors dominieren die Kleinbetriebe mit einem Anteil von ca. 92%, gefolgt von Kleinbetrieben (über 7%) und mittleren Betrieben (unter 1%). Mit einem Anteil von fast 70% sind die KKMU weiterhin Hauptarbeitgeber in 2006, ihr Anteil an der Wertschöpfung der verarbeitenden Industrie wird auf rund 30%, ihr Beitrag zu den philippinischen Exporten auf ca. 25% geschätzt.

Hauptprobleme des Sektors liegen weiterhin v.a. in der fehlenden bzw. unzureichenden Finanzierung, insbesondere von längerfristigen Investitionen. V.a. das Fehlen einer KKMU-adäquaten Kredittechnologie spielt dabei eine wichtige Rolle. Weitere Wachstumshindernisse liegen in der vergleichsweise niedrigen Produktivität sowie veralteten Produktionsmethoden und -technologien der KKMU, unzureichenden Managementfähigkeiten, begrenzten Marketingkenntnissen sowie einem generell schwierigen politischen und institutionell-administrativen Umfeld für KKMU in den Philippinen. Die endemische Korruption und ein wenig unabhängiges und effektives Justizsystem stellen zusätzliche Problembereiche einer positiven KKMU Entwicklung bzw. generell für privatwirtschaftliche Aktivitäten dar.

Die KKMU Förderung genießt auch bei der aktuellen philippinischen Regierung hohe Priorität. Der SME Development Plan 2004-2010 hat sich anspruchsvolle Ziele gesetzt, u.a. die Etablierung bzw. Formalisierung von 700.000 KKMU.

Die Verabschiedung des philippinischen Kommunalgesetzes von 1991, dem Local Government Code (LGC), bedeutete eine grundlegende Veränderung der politisch-administrativen Strukturen des Landes. Mit dem LGC erfolgte erstmals eine weitgehende Dezentralisierung staatlicher Funktionen und Leistungen auf die kommunale Ebene.

Die Kommunen, Local Government Units (LGUs), sind u.a. zuständig für die Planung und Implementierung kommunaler Investitionen in die materielle (z.B. Markthallen, ländlicher Straßen- und Wegebau) und soziale (z.B. Schulen, Gesundheitsstationen, Wasserversorgung) Infrastruktur sowie für Umweltschutzmaßnahmen. Damit haben die Kommunen eine strategische Rolle bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Zusätzlich sind die LGUs eine wichtige politische Plattform für direkte Partizipation auf lokaler Ebene.

LGUs benötigen allerdings für die Umsetzung ihrer vielfältigen ökonomischen und sozialen Aufgaben ausreichende finanzielle Ressourcen. Neben (noch immer begrenzten) Einkommen aus lokalen Steuern und Abgaben sowie Geldern aus dem vertikalen Finanzausgleich sind die LGUs primär auf das Angebot längerfristiger Kredite des philippinischen Finanzsektors angewiesen. Insbesondere kleinere und ärmere Kommunen haben nur die Möglichkeit, von den beiden staatlichen Entwicklungsbanken LBP und DBP Kommunalkredite zu erhalten. Für die DBP (und LBP) stellen die LGU relativ sichere Kreditnehmer dar, da die Finanzzuweisungen der Nationalregierung in den beiden Banken als LGU-Einlagen ideale Kreditsicherheiten darstellen. Geschäftsbanken spielen nur eine unbedeutende Rolle bei der Kommunalfinanzierung und beschränken ihre Kreditvergabe auf Großstädte.

Neben Finanzierungsproblemen liegen Defizite v.a. im Bereich der kommunalen Planung sowie im Finanz- und Budgetmanagement. Unzulänglichkeiten finden sich insbesondere bei kleineren und ärmeren Gemeinden mit begrenzten Personalkapazitäten. Unzureichende Governance und Korruption stellen auch auf kommunaler Ebene permanente Herausforderungen in den Philippinen dar. Der Kommunalentwicklung wird weiterhin eine hohe entwicklungspolitische Priorität durch die philippinische Regierung beigemessen, da die LGUs einen signifikanten Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung auf kommunaler Ebene leisten.

Der philippinische Finanzsektor ist relativ unterentwickelt und wird vom Bankensektor dominiert. Der Kapitalmarkt hat sich in den vergangenen Jahren nur begrenzt entwickelt. In 2008 bestand

das Bankensystem aus rund 840 Banken, wobei die 38 Geschäfts- und Universalbanken mit 87% der Aktiva, 85% der ausstehenden Kredite und mehr als 90% der Einlagen dominieren. Ländliche Banken (Rural Banks) und Sparkassen haben nur eine lokal bzw. regional begrenzte Bedeutung. Die beiden staatlichen Entwicklungsbanken DBP und LBP haben spezielle politische Fördermandate und gehören zu den 10 größten Banken des Landes. Obwohl stark fragmentiert, wird der philippinische Bankensektor von wenigen Banken dominiert. Ende 2007 vereinigten die 10 größten Banken rund 62%, die drei größten Banken ein Drittel der Aktiva auf sich. Im Vergleich zu den 90er Jahren hat die Bankenkonzentration zugenommen. Viele der großen Banken gehören zu Familienkonglomeraten. Den sechs großen Familien gehörten Ende 2007 insgesamt 20 Banken mit rund 60% der Einlagen des gesamten Bankensystems. Der Wettbewerb zwischen diesen Banken ist nur moderat ausgeprägt.

Zunehmende Liberalisierung und Konsolidierung haben seit dem Zeitpunkt der Programmprüfung (PP) zu einer insgesamt positiven Entwicklung des philippinischen Bankensystems geführt. Finanzielle Stabilität, Rentabilität und Leistungsfähigkeit haben sich erhöht, die Bankenaufsicht und -regulierung ist effektiver geworden. Die Banken sind mit fast 15% Kapitaladäquanz (nach Basel II Definition) Ende 2007 gut kapitalisiert und liquide. Die Portfolioqualität hat sich weiter verbessert, der Anteil Not leidender Kredite lag Ende 2007 bei unter 4,5% gemäß BSP Daten (FitchRatings geht von einem Wert von 5,8% aus). Die Risikovorsorge erscheint mit einer Deckungsrate von 93,3% als ausreichend. Moody's und FitchRatings beurteilen insgesamt die Portfolioqualität als zufrieden stellend, auch unter Berücksichtigung eines relativ hohen Anteils von noch immer zu liquidierenden Immobilien als Kreditsicherheiten. Die Rentabilität des philippinischen Bankensystems ist mit einer Gesamt- und Eigenkapitalrentabilität von 1,4% und 11,8% in 2007 befriedigend. Das philippinische Bankensystem leidet weiter unter einer vergleichsweise niedrigen operativen Effizienz. So lag Ende 2007 die Cost-to-Income Ratio bei 69% und die operativen Kosten betragen im Durchschnitt 3,7% der Bankenaktiva und liegen damit über dem regionalen Durchschnitt. Die Nettozinsspanne lag zum gleichen Zeitpunkt bei 4,3%.

Die Entwicklung der Kreditvergabe war in den vergangenen Jahren nur moderat. Die Loan-Deposit Ratio lag bei 52%, rund 25% der Aktiva wurden in 2007 als Portfolioinvestitionen gehalten. Insbesondere die gute Verzinsung risikoarmer staatlicher Schuldverschreibungen hat sich in der Vergangenheit negativ auf die Entwicklung der Kreditvergabe ausgewirkt. Die Refinanzierung des Bankensystems erfolgt primär über Einlagen, die Ende 2007 rund 72% der Passiva ausmachten.

Die philippinische Regierung und die Zentralbank (Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP) haben in den letzten Jahren verschiedene grundlegende Reformen durchgeführt und das Bankensystem schrittweise an die Basel II Bestimmungen herangeführt. Große Defizite bestehen weiterhin in den allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. ineffektives Insolvenzrecht). Zudem wird der Banken- und Finanzsektor von den in den Philippinen weit verbreiteten Problemen einer stark verbesserungsfähigen Governance und Transparenz sowie fehlender Rechtssicherheit bei der effektiven Durchsetzung berechtigter rechtlicher Ansprüche und nur begrenzter Reformbereitschaft der philippinischen Elitedemokratie negativ beeinflusst.

Das Angebot an längerfristigen Finanzierungen ist noch immer unzureichend, bedingt durch einen nur unzureichend entwickelten Kapitalmarkt. Insoweit ist die der Programmkonzeption zugrunde liegende Engpassanalyse auch heute noch gültig. Ein nachhaltig verbesserter Zugang der KKMU zu adäquater Finanzierung ist aber nicht alleine von der Bereitstellung längerfristiger Refinanzierungen abhängig, sondern erfordert zusätzlich auch entsprechende Änderungen in der Organisation der Banken und insbesondere die Anwendung spezieller KKMU Kredittechnologien.

Die Entwicklung des Programmträgers, der Development Bank of the Philippines (DBP), seit der PP ist insgesamt positiv zu bewerten. Ende 2007 gehörte die DBP gemessen an Rentabilität,

Portfolioqualität, Kapitalausstattung und Effizienz zu den besten Instituten im Land. Laut Fitch-Ratings besitzt die DBP eines der besten Kreditportfolios aller Geschäftsbanken in den Philippinen und zeichnet sich durch eine solide Liquiditätsausstattung aus.

Die Hauptrisiken werden in der Gefahr politisch beeinflusster bzw. motivierter Kreditvergabe gesehen sowie in dem relativ hohen Anteil der KKMU Finanzierung. Allerdings bedeutet die Rolle der DBP als Entwicklungsbank (und eine der größten Universalbanken des Landes) auch, dass im Falle von Krisensituationen mit entsprechenden Unterstützungsaktionen durch die Zentralbank und die philippinische Regierung zu rechnen ist. Im Mai 2008 erhielt die DBP ein verbessertes „Financial Strength Rating“ D von Moody's.

Als staatliche Förderbank mit 77 Zweigstellen und ca. 2.200 Beschäftigten besitzt die DBP ein breites entwicklungspolitisches Mandat. Bei der DBP handelt es sich um einen langjährigen Partner der FZ und eine wichtige Trägerinstitution für ODA Mittel. Die DBP unterliegt der Aufsicht und den Regularien der philippinischen Zentralbank und besitzt seit Ende der 90er Jahre eine formale politische Unabhängigkeit. Dies beinhaltet u.a. die Notwendigkeit, ihre Geschäftspolitik auch nach kommerziellen Gesichtspunkten zu orientieren. Ihre Aufbau- und Ablauforganisation ist ihren Aufgaben angemessen und wird kontinuierlich neuen Aufgaben angepasst. Die Kreditprüfung erfolgt auf der Basis eines von der BSP entwickelten Kreditratingsystems. Bei der Durchleitung der Mittel an andere Finanzinstitutionen (Wholesale Lending) verwendet die DBP ein Akkreditierungssystem mit quantitativen und qualitativen Kriterien auf der Basis entsprechender BSP Vorschriften. Wholesale Lending wird v.a. bei der Mikrokreditvergabe genutzt, während die DBP bei der KMU Kreditvergabe das Direktkreditgeschäft bevorzugt. Die DBP bilanziert gemäß IFRS und hat ihr Risikomanagementsystem weitgehend gemäß Basel II gültigen Anforderungen umgestellt. DBP wird regelmäßig von internationalen Ratingagenturen (Fitch, Moody's) bewertet.

Das KKMU Geschäft und die Bereitstellung längerfristiger Finanzierungen für den LGU Sektor gehören zum entwicklungspolitischen Kerngeschäft der DBP. Die Neugründung einer speziellen KKMU und einer LGU Abteilung unterstreichen die geschäftspolitische Bedeutung beider Marktsegmente auch in der Zukunft.

Die Geschäftsentwicklung der vergangenen Jahre ist insgesamt als zufrieden stellend zu bezeichnen. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Aktiva lag bei über 15% p.a. in der Periode 2003-2007. Im gleichen Zeitraum stieg das Kreditportfolio im Schnitt um 13% p.a. und betrug ca. 30% der Gesamtaktiva. Ende 2007 wurden 80% der Kredite als Direktkredite vergeben, während der Anteil des Wholesale Lending abnahm. Sektoral ist das DBP Kreditportfolio breit gestreut. KKMU Kredite vereinten Ende 2007 89% der Kredite und knapp 9% des Kreditvolumens der DBP auf sich. Innerhalb des entwicklungspolitischen Kreditportfolios (88% des Gesamtportfolios mit steigender Tendenz) dominieren Kredite im Bereich Infrastruktur (30%), KKMU (22%) und im sozialen Bereich (9%), der die LGU Finanzierung beinhaltet.

Wichtige Refinanzierungsquellen sind weiterhin die philippinische Regierung und ausländische Geber mit fast 70% der Verbindlichkeiten, wobei ODA Mittel über die Hälfte der langfristigen Kredite ausmachen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Programm hat mit dem ursprünglichen FZ Darlehen insgesamt 140 Einzelvorhaben im Umfang von PHP 2,31 Mrd. oder EUR 35,95 Mio. finanziert. In der KKMU Komponente wurden 88 Kredite (63% der Kredite; 44% des Kreditvolumens) ausgelegt, während die LGU Komponente 52 Einzelkredite (37% der Kredite und 56% des Kreditvolumens) umfasste. Die regionale Verteilung der Kredite zeigt eine Konzentration in Luzon (38% der Kredite, 51% des Kreditvolumens) und Visayas (41% bzw. 35%).

Innerhalb der KKMU Komponente dominiert die Kreditvergabe an mittlere Unternehmen (68% der Kredite und 90% des Kreditvolumens). Alle Finanzierungen erfolgten in den Sektoren Dienstleistungen (58% bzw. 56%) und Handel (42% bzw. 44%). Innerhalb der Dienstleistungen dominieren die Branchen medizinische Dienstleistungen (37% und 47%) sowie Hotels (27% und 27%). Der durchschnittliche Kreditbetrag lag bei PHP 11,4 Mio. oder knapp EUR 170.000.

Bei der LGU Komponente wurden die meisten Kredite (31% der Kredite und 40% des Kreditvolumens) für die Anschaffung von Schwermaschinen zur Unterhaltung von Straßen verwendet, gefolgt von Baumaßnahmen für öffentliche Märkte (29% und 13%). Rund ein Drittel aller LGU Kredite wurden an ärmere Kommunen der Klassifikation 4 und 5 vergeben. Die finanzierten Investitionen generieren nur teilweise und in begrenztem Umfang Einnahmen für die Kommunen. Der Schuldendienst erfolgt deshalb primär durch den Kommunalhaushalt. Der durchschnittliche LGU Kreditbetrag lag bei PHP 25 Mio. oder EUR 371.000.

Zum Zeitpunkt der SP hatte die DBP bereits die zweite Runde der Kreditvergabe mit 25 Vorhaben (15 LGUs, 10 KKMUs) mit einem Volumen von PHP 344 Mio. (ca. EUR 5,5 Mio.) gestartet. Der Stand des Gegenwertmittelfonds zum 30. September 2008 betrug rund PHP 277.000 (EUR 4.500). In geringem Umfang wurden daraus bereits Maßnahmen im KKMU Bereich finanziert.

Bezüglich der Gesamtbeurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens kommen wir zu folgendem Ergebnis.

Relevanz:

Die Konzeption des Vorhabens war auf Defizite im philippinischen Finanz- bzw. Bankensektor im Bereich der langfristigen Investitionsfinanzierung ausgerichtet. Dies war zum Zeitpunkt der Programmprüfung eine richtige Einschätzung und hat auch heute noch aufgrund des unterentwickelten philippinischen Kapitalmarkts Gültigkeit.

Allerdings wurde der Bedarf der KKMU als ursprünglicher Zielgruppe offensichtlich falsch bzw. zu optimistisch eingeschätzt. Erst durch die konzeptionelle Öffnung hinsichtlich Zielgruppe (Kommunen) und Inlandskostenfinanzierung wurde eine ausreichende Nachfrage generiert. Hinzu kommt, dass es sich bei vielen Kreditnehmern nicht um DBP Neukunden handelt. Insoweit hat sich die postulierte Wirkungskette nicht bestätigt. Der hohe Anteil von Finanzierungen bei mittleren Unternehmen im Hotelsektor lässt außerdem zumindest teilweise Zweifel an der entwicklungspolitischen Relevanz einzelner Kredite und der Subsidiarität des DBP Engagements aufkommen.

Eine entsprechend der geänderten Projektkonzeption angepasste Wirkungskette, insbesondere zur Berücksichtigung der neuen Zielgruppe der LGUs, wurde im Verlauf der Programmdurchführung nicht entwickelt. Die Relevanz des Vorhabens für die Zielgruppe der LGUs steht aber außer Frage.

Das Vorhaben gliedert sich in die aktuelle Entwicklungsstrategie der philippinischen Regierung mit ihren Schwerpunkten Armutsminderung, KKMU und LGU Förderung ein. Die KKMU- und LGU-Förderung stellt auch einen wichtigen Schwerpunkt anderer Geberaktivitäten (z.B. ADB, CIDA) und der GTZ in den Philippinen dar. Das Vorhaben entspricht der aktuellen Finanzsektorstrategie des BMZ.

Insgesamt kommen wir zu einer zufrieden stellenden Beurteilung der Relevanz des Vorhabens (Teilbewertung: Stufe 3).

Effektivität:

- Das Programmziel lautet, unter Berücksichtigung der Öffnung der Kreditlinie auch für Kommunen: Vermeidung von Engpässen bei der Kreditvergabe an Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen sowie an Kommunen, und damit einhergehend besserer Zugang zu langfristigen Finanzierungsmitteln zur Deckung des Importbedarfs.

Die Projektzielindikatoren sind gut erreicht worden. Der Anteil notleidender Kredite am Gesamtportfolio liegt bei 1,8% und damit weit unter den vorgegebenen Zielwerten des PPB von jeweils 20%, wobei die KKMU-Komponente einen Wert von 5% und die LGU-Komponente keine Zahlungsrückstände zu verzeichnen haben. Die hohe Rückzahlungsrate bei den Kommunal-krediten dürfte primär aus der Absicherung der Kredite durch staatliche Finanzzuweisungen resultieren, die als Einlagen bei der DBP deponiert sind. Selbst bei einer etwas ambitionierteren Zielvorgabe von unter 10% wären die Indikatoren somit voll erfüllt worden.

Positiv ist weiterhin zu erwähnen, dass mit bisher 140 Einzelkrediten und der bereits angelau-fenen Revolvierung der Kreditlinie eine akzeptable Breitenwirksamkeit erzielt wird. Dies ist auch eine Folge der relativ geringen durchschnittlichen Kreditbeträge, die bei der KKMU-Komponente bei rund EUR 170.000 und bei der LGU-Komponente bei EUR 371.000 liegen.

Negativ wirkten sich die starken zeitlichen Verzögerungen aufgrund der geringen Nachfrage in den ersten drei Jahren auf die Effektivität des Vorhabens aus. Auch nach notwendigen konzep-tionellen Änderungen, hat das Vorhaben die (implizite) ursprüngliche Zielgruppe produzierender KMU nicht erreicht. Als mögliche sich gegenseitig bedingende Gründe hierfür lassen sich nennen: die generelle Bevorzugung informeller Kreditquellen durch KKMU, insbesondere bei der längerfristigen Investitionsfinanzierung, die fehlende spezielle KKMU-Kredittechnologie sowie das aus Sicht der Banken höhere Risiko bei industriellen KKMU-Krediten.

Die Planung und Steuerung des Vorhabens durch die DBP bewerten wir als akzeptabel.

Insgesamt kommen wir zu einer zufrieden stellenden Beurteilung der Effektivität des Vorhabens (Teilbewertung: Stufe 3).

Effizienz:

Die Produktionseffizienz des Vorhabens beurteilen wir als gut. Der Programmträger DBP arbeitet ausreichend effizient. Die Nettoszinsspanne hat sich verringert, die Profitabilität der DBP gemessen an der Rentabilität der Gesamtaktiva und der Eigenkapitalrentabilität kann unter Berücksichtigung des entwicklungspolitischen Mandats der DBP und im Vergleich zum Bankensektor als gut bezeichnet werden. Das Portfolio-at-Risk hat sich seit der Programmprüfung stark verbessert und lag Ende 2007 deutlich unter dem Branchendurchschnitt. Die Kreditvergabe erfolgte bei real positiven Endkreditnehmerzinsen zu marktmäßigen Konditionen.

Bei der Allokationseffizienz kann von einer einzelwirtschaftlich durchweg sinnvollen Verwen-dung der Kredite durch die Kreditnehmer ausgegangen werden. Hierfür sprechen die guten Kreditrückzahlungsraten sowie die Ergebnisse der Feldbesuche. Nach den notwendigen An-passungen der Projektkonzeption kam es zu einem beschleunigten Mittelabfluss. Die Inbetrieb-nahme der finanzierten Anlagen erfolgte in aller Regel in einem angemessenen Zeitraum (DBP Angaben und Feldbesuche der SP Mission).

Insgesamt kommen wir zu einer guten Beurteilung der Effizienz des Vorhabens (Teilbewertung: Stufe 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:

Das Oberziel wurde definiert als Beitrag zur Stimulierung der Wirtschaft und zur Stabilisierung von Einkommens-, Beschäftigungs- und Deviseneffekten. Als Oberzielindikatoren wurden gewählt:

- Etwa 2 Jahre nach Einsatz der FZ-Mittel bzw. Vollauszahlung des Darlehens erwirtschafteten 80 % der geförderten KMU Gewinne.
- (nur BMZ-Nr. 2005 66 372) Etwa 3 Jahre nach Einsatz der FZ-Mittel bzw. Vollauszahlung des Darlehens sind mind. 80 % der geförderten kommunalen Projekte in Betrieb.

Konkrete Angaben über den Zielerreichungsgrad des Oberziels liegen nicht vor. Aufgrund der niedrigen NPL-Rate und insgesamt nur 3 Kreditausfällen kann allerdings bei der KKMU-Komponente davon ausgegangen werden, dass mehr als die geforderten 80% der Unternehmen profitabel arbeiten. Diese Vermutung wird durch die Ergebnisse der Feldbesuche bestätigt. Im Falle der LGU-Komponente werden die finanzierten Investitionen angabegemäß nach Abschluss der Bau- bzw. Beschaffungsmaßnahmen durch die DBP inspiziert und abgenommen. Dies konnte bei der Überprüfung in 5 Vorhaben vor Ort bestätigt werden. Für das LGU-Portfolio liegen hierzu allerdings keine aggregierten Daten vor.

Durch die Verschiebung des Finanzierungsportfolios sind auch die möglichen übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen auf einer anderen Ebene anzusiedeln als ursprünglich intendiert.

Positive übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen lassen sich v.a. bei der LGU-Komponente ableiten. LGUs spielen eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung einer angemessenen sozialen und materiellen Infrastruktur auf lokaler Ebene. Durch die Finanzierung von zahlreichen direkten (public markets, bus terminals, hospitals, schools, bridges and roads, water works, social housing) und indirekten (heavy equipment for construction and maintenance of farm-to-market roads) Infrastrukturmaßnahmen können positive Effekte auf die Privatwirtschaft und die Armutsbekämpfung angenommen werden. Diese positiven Effekte werden tendenziell verstärkt durch den relativ hohen Anteil ärmerer Gemeinden am gesamten LGU Kreditportfolio.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen können bei der KKMU-Komponente nur in begrenztem Umfang vermutet werden. Der relativ hohe Anteil von Investitionen im Bereich medizinischer Dienstleistungen (Hospitäler, Kliniken, medizinische Zentren) kann als Beitrag zu einer verbesserten medizinischen Versorgung interpretiert werden. Die relativ geringe Anzahl von Kleinunternehmen (17 von 140), die Einschaltung von nur 3 Mikrofinanzinstitutionen (mit weniger als 1% des ausgelegten KKMU Kreditportfolios) und die fehlende Finanzierung (des normalerweise vergleichsweise) beschäftigungsintensiven verarbeitenden Industriesektors lassen zudem positive Auswirkungen auf Beschäftigung, Armutsminderung und Erreichung der MDG als weniger ausgeprägt erscheinen.

Die strukturellen Wirkungen auf den philippinischen Finanzsektor werden als begrenzt eingeschätzt. Dies liegt v.a. an der Dominanz der Direktkredite (retail lending) bei der KKMU-Komponente mit 90% der Kredite und 77% des Kreditvolumens. Nur bei 9 KKMU-Einzelkrediten hat die DBP andere Banken als Intermediäre eingeschaltet, wobei nur insgesamt drei Mikrofinanzinstitutionen partizipierten. Damit sind mögliche Lern- und Demonstrationseffekte auf das Bankensystem kaum zu erwarten. Die LGU-Komponente wurde als reines Direktkreditgeschäft von der DBP abgewickelt.

Wir beurteilen die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens insgesamt als noch zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3).

Nachhaltigkeit: Die DBP befindet sich in einer gesicherten finanziellen Situation und verfügt über eine ausreichende Kapitalausstattung. Auch unter Berücksichtigung eines eventuellen weiteren Abschreibungsbedarfs bei Non-Performing-Assets (NPAs) dürfte die Kapitaldecke ausreichend sein.

Sowohl die KKMU- wie auch die LGU-Finanzierungen gehören zum entwicklungspolitischen Förderauftrag der DBP und zu ihrem Kerngeschäft. Die kürzlich erfolgte Gründung einer speziellen KMU Abteilung und einer LGU Unit deutet darauf hin, dass ein längerfristiges geschäfts- und entwicklungspolitisches Interesse der DBP an beiden Kundensegmenten besteht. Es liegen auch keine Anzeichen vor, dass die philippinische Regierung als DBP Eigner die Förderung von KKMU und der LGU künftig weniger Priorität einräumen wird.

Der durch die FZ bereit gestellte Kreditfonds befindet sich bereits in einer zweiten „Ausleihrunde“. Der weiterhin nur unzureichend entwickelte philippinische Kapitalmarkt dürfte allerdings auch künftig die Refinanzierung von speziellen KKMU- und LGU-Vorhaben stark von der Bereitstellung längerfristiger ODA-Fazilitäten abhängig machen.

Detaillierte Informationen zum Status der finanzierten Programmmaßnahmen liegen nicht vor. Auf Basis der Ergebnisse der Feldbesuche und angesichts der niedrigen Kreditausfälle kann allerdings in aller Regel von einem nachhaltigen Betrieb der finanzierten Anlagen ausgegangen werden. Dies gilt insbesondere für die finanzierten KKMU, deren Kreditrückzahlungsfähigkeit stark von der nachhaltigen Rentabilität der finanzierten Investitionen abhängig sein dürfte. In den kommunalen Haushalten sind entsprechende Budgetpositionen zum Betrieb und zur Unterhaltung der finanzierten Anlagen vorhanden.

Insgesamt kommen wir zu einer guten Beurteilung der Nachhaltigkeit des Vorhabens (Nachhaltigkeitsstufe 2).

Zusammenfassend kommen wir zu einer insgesamt zufrieden stellenden Gesamtbeurteilung (Bewertung: Stufe 3) beider Vorhaben.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Es liegen keine projektübergreifenden Schlussfolgerungen vor.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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