

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Philippinen: KKMU Finanzierungsprogramm



Sektor	Finanzintermediäre des formellen Sektors (24030)	
Vorhaben	KKMU-Refinanzierungsprogramm BMZ-Nrn.: 2001 65 969*, 2001 70 316 (Begleitmaßnahme), 2009 462 (Aus- und Fortbildungsmaßn.)	
Programmträger	Eine staatliche philippinische Finanzinstitution	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Gesamtkosten	12,27 Mio. EUR	12,47 Mio. EUR
Eigenbeitrag	-	-
Finanzierung , davon	12,27 Mio. EUR	12,47 Mio. EUR
Investition (BMZ/KfW-Mittel)	11,71 Mio. EUR	11,71 Mio. EUR
PU-Maßnahmen (BMZ-Mittel)	0,56 Mio. EUR	0,76 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung. Das Vorhaben diente der Refinanzierung des mittel- bis langfristigen Kreditgeschäftes ausgewählter Finanzinstitute zugunsten von kleinsten, kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KKMU) in den Regionen Visayas, Mindanao und Luzon. Programmträger war eine staatliche Finanzinstitution, die bei der Umsetzung der Kreditlinie als Apex-Institut fungierte. Mit den Mitteln des FZ-Darlehens über 11,71 Mio. EUR wurden 21 Partnerfinanzinstitutionen (PFIs) finanziert und 294 KKMU-Kunden erreicht. Die Begleitmaßnahme über rd. 0,56 Mio. EUR sowie eine Aus- und Fortbildungsmaßnahme über rd. 0,2 Mio. EUR dienten der Unterstützung des Programmträgers bei der Verbesserung seines Akkreditierungs-, Überwachungs- und Berichtssystems und Stärkung des Risikomanagements sowie der Schulung des Personals des Programmträgers und ausgewählter PFIs in Kredit- und Risikobewertungsmethoden.

Zielsystem: Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie zur Vertiefung des lokalen Finanzmarktes zu leisten. Programmziel war es, einen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung des Kreditzugangs für KKMU zu leisten, insbesondere in den Visayas und in Mindanao, durch (i) die Bereitstellung einer Kreditlinie zur Refinanzierung von Investitionskrediten an KKMU, und (ii) eine Begleitmaßnahme zur Stärkung des Risikomanagements des Trägers.

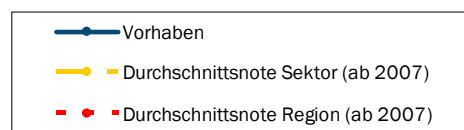
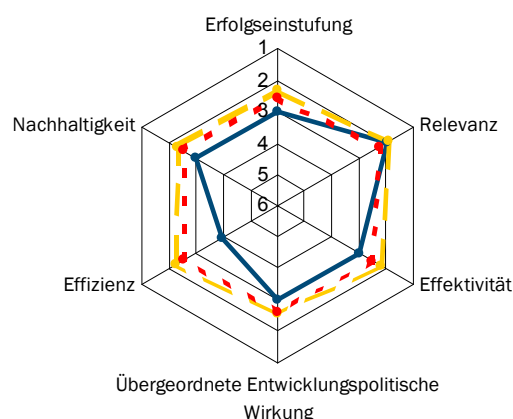
Zielgruppe: KKMU mit einem Anlagevermögen (ohne Land) <100 Mio. philippinische Peso (PHP), davon mind. 40% der Kreditlinie an KKMU mit einem Anlagevermögen (ohne Land) ≤20 Mio. PHP.

Gesamtvotum: Note 3

Die Entwicklung des Trägers seit Programmprüfung ist insgesamt als positiv zu beurteilen, wozu die im Rahmen des Vorhabens durchgeführte Begleitmaßnahme einen maßgeblichen Beitrag geleistet hat. Der Träger besitzt eine hohe politische Bedeutung und wird, trotz der derzeit verminderten Wettbewerbsfähigkeit, zukünftig sein Engagement in der KKMU-Finanzierung sehr wahrscheinlich fortführen.

Obgleich das Vorhaben auf die Defizite im philippinischen Finanz- und KKMU-Sektor ausgerichtet war, konnte die Zielgruppe (KKMU) nur teilweise erreicht werden. Ferner ist die Effizienz des Vorhabens als nicht zufriedenstellend zu bewerten.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Note: 3

Relevanz: Der KKMU-Sektor ist eine wesentliche Stütze der philippinischen Wirtschaft und Grundlage einer nachhaltigen sozialen Entwicklung des Landes. Der Zugang zu mittel- und langfristiger Finanzierung für Investitionen stellt nach wie vor einen entscheidenden Engpass für KKMU dar. Die Konzeption des Vorhabens war auf diese Defizite im philippinischen Finanzsektor ausgerichtet. Damit wurden wesentliche Problemfelder adressiert, die auch heute noch ihre Gültigkeit haben. Die Ziele und Maßnahmen des Vorhabens stehen im Einklang mit der Entwicklungsstrategie der philippinischen Regierung (Schwerpunkte: u.a. Armutsminderung; KKMU-Förderung (KKMU Entwicklungsplan, Magna Carta für KKMU); Förderung des Finanzsystems). Das Vorhaben war an den Prioritäten der deutsch-philippinischen Entwicklungszusammenarbeit zum damaligen Zeitpunkt und dem Finanzsektorkonzept des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ausgerichtet. Da die Förderung von KKMU auch für andere Geber einen wichtigen Schwerpunkt in den Philippinen darstellt, war das Vorhaben komplementär zu den anderen Geberansätzen (insb. Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ; Asiatische Entwicklungsbank, ADB) konzipiert. Da der Träger im Rahmen verschiedener Programme auch von anderen Institutionen wie ADB und GIZ technische Unterstützung erhielt, fanden insbesondere auch regelmäßige (quartalsweise) Koordinationstreffen zwischen den verschiedenen Institutionen statt.

Der Programmträger wurde 1991 mit dem Ziel gegründet, Kredite und Garantien an KKMU (insbesondere in von kommerziellen Finanzinstitutionen nur unzureichend bedienten Regionen, wie die Visayas und Mindanao) zu vergeben, die wettbewerbsfähig sind, aber die strengen Anforderungen der Banken hinsichtlich Sicherheiten oder Mindestkreditvolumina nicht erfüllen können. Das KKMU-Geschäft und die Bereitstellung längerfristiger Finanzierungen für Investitionen von KKMU gehören zum entwicklungspolitischen Kerngeschäft des Trägers. Auf der Grundlage der Magna Carta für KKMU wurde das Mandat des Trägers im Jahr 2008 erweitert und eine neue Abteilung, die "Financial Institutions Development Group" (FIDG), zur Bereitstellung nicht-finanzieller Dienstleistungen (Fortbildungen, Beratungen) für die PFIs in Hinblick auf Risikobewertungssysteme aufgebaut.

Dem Vorhaben liegt die Wirkungskette zugrunde, durch die Bereitstellung von Refinanzierung und begleitende personelle Unterstützung zur Stärkung der Risikomanagementkapazität des Trägers und der PFIs einen Beitrag zur Verbesserung der Kreditversorgung von KKMU zu leisten. Die Wirkungskette ist auch aus heutiger Sicht plausibel mit der Einschränkung, dass die Wirkungen des Vorhabens aufgrund der geringen Größe des Trägers und des geringen Volumens des Vorhabens nur über Demonstrationseffekte erreicht werden konnten (von den 4 besuchten PFIs (52% des Gesamtvolumens des Vorhabens) haben drei KKMU-Strategien erarbeitet, KKMU-Abteilungen bzw. -Filialen gegründet und sind im Prozess für KKMU adäquate Risikobewertungssysteme zu implementieren).

Insgesamt kommen wir zu einer guten Beurteilung der Relevanz des Vorhabens. **Teilnote: 2**

Effektivität: Von den fünf Programmzielindikatoren wurden zwei (maximaler Anteil des Notleidenden Kreditportfolios (NPL) des Trägers am Gesamtkreditportfolio, Wachstum des KKMU-Portfolios der PFIs) vollständig, einer (Mindestwachstum des KKMU-Portfolios des Trägers) teilweise und zwei (maximaler Anteil der (NPL) der PFIs an deren Gesamtkreditportfolien, maximale Kreditbearbeitungszeit des Trägers für Kreditanträge der PFIs) nicht erreicht.

Negativ auf die Effektivität des Vorhabens wirkte sich der langsame Mittelabfluss in den ersten Jahren aus, wodurch es zu Verzögerungen im Programmverlauf kam. Dies ist auf die anfangs strengen Programmkriterien (insbes. der regionale Fokus) sowie die hohe Gebühr an die philippinische Regierung zur Weiterleitung des Darlehens und Übernahme des Wechselkursrisikos bei gleichzeitig sinkenden Zinsen im Markt zurückzuführen. Erst nach der Anpassung einiger Programmkriterien und Neuverhandlung der Weiterleitungsgebühr konnte die Kreditlinie zielgerichtet umgesetzt werden. Die Anpassung der Programmkriterien wirkte sich u.a. negativ auf die Erreichung der regionalen Ausrichtung des Vorhabens aus, ist aber im Hinblick auf eine zeitnahe Verwendung der Mittel ohne weiteren Effizienzverlust noch zu vertreten.

Die personelle Unterstützung (PU), die auf die Stärkung der Risikomanagementkapazität des Trägers und die Einführung von Risikobewertungssystemen (Borrower Risk Rating, BRR) bei den PFIs abzielte, stieß überwiegend auf gute Akzeptanz. Im Verlauf des Vorhabens und mit der Erweiterung des politischen Mandats des Trägers in 2008 (Gründung der Financial Institutions Development Group, FIDG) wurde eine weitere Unterstützung erforderlich, so dass die PU im Rahmen der Programmlaufzeit zweimal verlängert und ausgeweitet wurde. Negativ auf die Effektivität des Vorhabens wirkt sich aus, dass die PU anfänglich auch für PFIs offen war, die keine Refinanzierung in Anspruch genommen haben, und somit Investition und PU entkoppelt wurden. Dies wurde später im Programmverlauf korrigiert, seit 2011 haben nur noch „aktive“ PFIs Zugang zu PU.

Insgesamt kann die PU als erfolgreich bewertet werden. Die Auswahl der PFIs (und die geringe Ausfallquote der PFIs im Portfolio des Trägers) im Rahmen des Vorhabens lässt auf ein gutes Akkreditierungs- und Risikobewertungssystem des Trägers schließen, was mit Hilfe der PU gestärkt und weiterentwickelt wurde. Einige der PFIs haben inzwischen KKMU-Strategien erarbeitet, KKMU-Abteilungen bzw. -Filialen gegründet und entsprechende Risikobewertungssysteme fest implementiert. Seit Beendigung der PU hat der Träger die entsprechenden Aktivitäten fortgeführt.

Obwohl die Zielindikatoren nur teilweise erfüllt werden konnten, ist davon auszugehen, dass sich der Träger ohne das Vorhaben (Darlehen und PU) nicht in der Form hätte entwickeln und sein Mandat zur KKMU-Förderung wahrnehmen können. Auch die regionale

Ausrichtung auf Visayas und Mindanao wäre ohne das Vorhaben nicht in der Form erreicht worden. **Teilnote: 3**

Effizienz: Produktionseffizienz des Trägers: Die wesentlichen Kennzahlen des Trägers haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert, sind aber z.T. noch immer nicht auf angemessenem Niveau. Die Produktionseffizienz des Trägers ist zwar ausreichend, um jedoch zukünftig als Akteur der KKMU-Finanzierung fortbestehen zu können (vgl. Nachhaltigkeit), muss diese weiter verbessert werden. Zur Verbesserung der Produktionseffizienz hat die im Rahmen des Vorhabens durchgeführte PU-Maßnahme einen maßgeblichen Beitrag geleistet. So weisen die mit Hilfe des durch die PU-Maßnahme eingeführten Risikobewertungssystems (Borrower Risk Rating, BRR) ausgelegten Darlehen eine deutlich bessere Portfolioqualität als das durchschnittliche Kreditgeschäft des Trägers auf.

Produktionseffizienz der PFIs: Kennzahlen für die PFIs sind nur begrenzt verfügbar. Die mit den Darlehensvolumina gewichtete NPL-Quote der PFIs lag bei durchschnittlich 10,5% und liegt damit im Sektordurchschnitt für ländliche Banken, der allerdings als zu hoch zu bewerten ist. Die Produktionseffizienz der PFIs beurteilen wir daher nur als zufrieden stellend.

Allokationseffizienz: Anfangs gab es Verzögerungen bei der Umsetzung des Vorhabens. Erst durch die Reduzierung der Weiterleitungskonditionen und eine regionale Öffnung auf die wirtschaftlich stärkere Region Luzon konnte eine ausreichende Nachfrage generiert werden. 5,5 Jahre nach Programmbeginn wurde ca. ein Drittel der Kreditlinie revolving für neue KKMU-Kredite eingesetzt. Allerdings weist das PFI Portfolio der SBC (vgl. Anlage 6) eine hohe Heterogenität auf, d.h. die NPL-Quoten der finanzierten PFIs schwanken zwischen 0,8 % und 19 %. Die SBC ist also durchaus ex ante in der Lage gewesen effiziente PFIs zu identifizieren, hat diese Fähigkeit angesichts der durchschnittlichen NPL-Quote von 10,5% allerdings nicht angemessen bei der Darlehensvergabe berücksichtigt. Auf Basis der Ergebnisse der Feldbesuche kann trotz der hohen durchschnittlichen NPL-Quote insgesamt von einer sinnvollen Verwendung der Kredite durch die End-Kreditnehmer ausgegangen werden.

Aufgrund operationeller Engpässe (starke Zentralisierung, langwierige Prozesse) kann davon ausgegangen werden, dass über eine andere Finanzinstitution (z.B. Development Bank of the Philippines (DBP), Land Bank of the Philippines (LBP)) eine höhere Effizienz erreichbar gewesen wäre. Zur Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit gilt es die Prozesse und IT-Systeme des Trägers weiter zu stärken, sein Filialnetz auszuweiten und Entscheidungsprozesse stärker zu dezentralisieren. Entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung befinden sich in Planung/ Durchführung und konnten auch im Rahmen dieser FZ-Maßnahme erfolgreich unterstützt werden.

Vor dem Hintergrund des Ziels des Vorhabens sind die erzielten Wirkungen im Vergleich zu den Kosten als nicht angemessen zu bewerten. Insofern ist von einer nicht mehr zufriedenstellenden Effizienz auszugehen. **Teilnote: 4**

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Oberzielerreichung wurde anhand von zwei Indikatoren gemessen (Entwicklung des KKMU-Sektors, Grad der Finanzintermediation). Während sich der philippinische KKMU-Sektor im Vergleich zur Programmprüfung nicht wesentlich entwickelt hat, hat sich der Grad der Finanzintermediation geringfügig erhöht.

Die strukturellen Wirkungen auf den philippinischen Finanz- und KKMU-Sektor werden angesichts der Größe des Vorhabens als begrenzt eingeschätzt. Das Vorhaben hat jedoch teilweise Vorbildwirkung und Demonstrationseffekte erzielt (vgl. Relevanz), weshalb ein Multiplikationseffekt auch für nicht durch den Träger finanzierte FIs erwartet werden kann. Es kann davon ausgegangen werden, dass über die im Rahmen des Vorhabens geförderten PFIs die Zielgruppe der KKMU, auch in abgelegenen, wirtschaftlich schwächeren Regionen des Landes, erreicht wurde. Allerdings ist das seit Programmprüfung deutlich gewachsene durchgeleitete KKMU-Geschäft des Trägers in den letzten Jahren zurückgegangen (vgl. Nachhaltigkeit).

Wir bewerten daher die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens daher nur als zufriedenstellend. **Teilnote: 3**

Nachhaltigkeit: Der Träger befindet sich in einer gesicherten finanziellen Situation mit einer soliden Kapitalausstattung. Die KKMU-Förderung gehört zum entwicklungspolitischen Förderauftrag des Trägers und zu seinem Kerngeschäft. Es liegen derzeit keine Anzeichen vor, dass die philippinische Regierung der Förderung von KKMU künftig weniger Priorität einräumen wird, und es ist davon auszugehen, dass der Träger weiter in der KKMU-Finanzierung aktiv sein wird. Allerdings ist das durchgeleitete KKMU-Geschäft des Trägers aufgrund der temporär begrenzten Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahren rückläufig und wird derzeit durch andere Institutionen effizienter betrieben. Die aktuellen positiven Entwicklungen wichtiger Kennzahlen des Trägers (insbesondere beim Kreditrisiko) lassen jedoch eine zukünftige Verbesserung der Wettbewerbssituation erwarten.

Die geförderten PFIs sehen KKMU als eine wichtige Kundengruppe an und haben weitestgehend professionelle Einheiten zur Bedienung von KKMU aufgebaut bzw. treiben den Aufbau solcher voran. Trotz der vorhandenen Informationen zur Portfolioqualität kann auf Basis der Ergebnisse der Feldbesuche insgesamt von nachhaltigen Investitionen durch die KKMU ausgegangen werden.

Die Geschäftstätigkeit des Trägers war bisher nicht unerheblich von Kreditlinien internationaler Finanzinstitutionen (IFI) abhängig, die mittelfristig auslaufen bzw. bereits getilgt werden. Der Träger wird sich um alternative Refinanzierungsquellen bemühen müssen, um den Umfang seiner Geschäftstätigkeit aufrecht erhalten zu können, z.B. Zugang zu staatlicher Finanzierung, kommerziellen Krediten, Kapitalmärkten, weiteren IFI-Fazilitäten oder Mittelbereitstellung über andere Finanzinstitutionen. Zugute kommt dem Träger dabei, dass

Finanzinstitutionen durch die Magna Carta dazu verpflichtet wurden 8% ihres Kreditportfolios für KKMU vorzuhalten.

Insgesamt bleibt abzuwarten, wie sich (i) die Wettbewerbsfähigkeit und damit die zukünftige Geschäftstätigkeit des Trägers im KKMU-Sektor sowie (ii) der zukünftige Zugang des Trägers zu Finanzierung entwickeln. Aufgrund der Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen bei den PFIs sowie der politischen Bedeutung des Trägers für die KKMU-Förderung, insbesondere in von kommerziellen Finanzinstitutionen nur unzureichend bedienten Bereichen und Regionen, beurteilen wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens als noch zufriedenstellend. **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