

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

Honduras: KKU Finanzsektorförderung



Sektor	24030 Finanzintermediäre des formellen Sektors	
Vorhaben/Auftraggeber	KKU Finanzsektorförderung, BMZ-Nr.: 2004 65 625 Begleitmaßnahme, BMZ-Nr.: 2005 70317	
Projekträger	Banco Hondureño Para La Produccion y La Vivienda (BANHPROVI)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	mind. 7,4 Mio. EUR	mind. 19,2 Mio. EUR
Eigenbeitrag	mind.0,6 Mio. EUR	mind.12,4 Mio.EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	6,8 Mio. EUR 6,8 Mio. EUR	6,8 Mio. EUR 6,8 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Das Vorhaben umfasste ein Darlehen an die Apex-Institution Banco Hondureño Para La Produccion y La Vivienda (BANHPROVI) zur Refinanzierung über Finanzintermediäre (FI) herausgelegter Kredite an Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU). Zusätzlich wurde eine Begleitmaßnahme zur Unterstützung des Trägers bei der Professionalisierung seiner Durchführungskapazitäten bzgl. eines bedarfsgerechten KKU-Programms finanziert (Volumen: 800.000 €). Die FZ-Mittel in Höhe von EUR 6 Mio. wurden zu IDA Konditionen an den Projekträger ausgelegt. Der Vertrag wurde 2006 geschlossen, Die letzte Auszahlung fand im Dezember 2010 statt. Der von BANHPROVI verlangte Eigenbeitrag (10% der FZ-Mittel) zur KKU-Finanzierung wurde weit übertroffen.

Zielsystem: Das Oberziel des Vorhabens war es einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Kleinst-, Klein- und einzelnen mittleren Unternehmen zu leisten. Das Programmziel war die Schaffung des bedarfsgerechten Zugangs von KKU zu mittelfristigen Krediten sowie die Verbesserung der Durchführungskapazitäten von BANHPROVI.

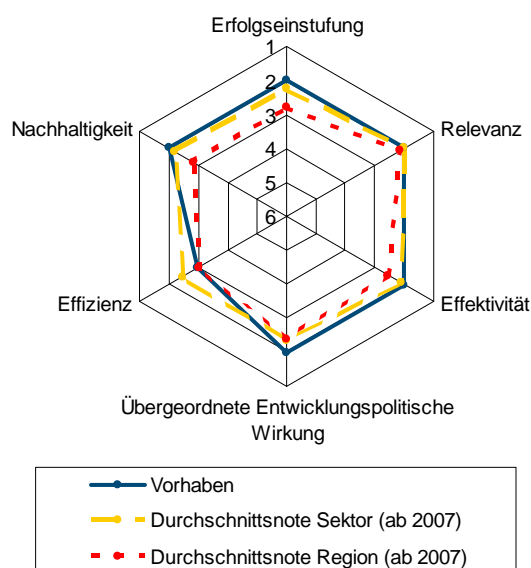
Zielgruppe: Zielgruppe des Vorhabens waren Kleinst-, Klein- und einzelne mittlere Unternehmen (KKU). Dabei waren mittlere Unternehmen mit bis zu 150 Beschäftigten und einem Monatsumsatz von bis zu USD 25.000 mit eingeschlossen.

Gesamtvotum: Note 2

Die KKMU Abteilung, die bei BANHPROVI mit Hilfe des FZ-Vorhabens aufgebaut wurde, arbeitet effizient und hat die FI insbesondere auch während der politischen Krise bei der Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten unterstützt. Die Zinsen für die FI lagen allerdings deutlich unter dem Marktzins.

Bemerkenswert: Die flexiblen Rückzahlungsmöglichkeiten des Programms, womit das gesamte Laufzeitrisiko der refinanzierten Kredite durch BANHPROVI übernommen wird, ermöglicht es den FI, gezielt Produkte mit flexibel auf die spezifische Situation des Endkreditnehmers angepassten Konditionen anzubieten. Damit kann die Erschließung von neuen Kundengruppen gefördert werden. Da die FI dadurch allerdings auch keinen Anreiz zur Verbesserung der Risikosteuerung erhalten, sollten derartige Mittel möglichst vor allem in bisher stark unterversorgten Marktsegmenten (sehr lange Laufzeiten, innovative Produkte, ländlicher Raum) vergeben werden.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Etablierung einer effizient arbeitenden KKMU-Einheit in BANHPROVI und Kreditvergabe an nachhaltig arbeitende FI, mit Abstrichen bei der Effizienz. **Gesamtnote: 2.**

Relevanz: Honduras ist das ärmste spanisch-sprachige Land in Lateinamerika. Neben der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 wurde es 2009 durch eine ernste politische Krise getroffen, in der der amtierende Präsident abgesetzt wurde. Die politische Lage hat sich mittlerweile stabilisiert, allerdings nimmt die Kriminalität immer stärker zu. Die Regulierung des Finanzsektors hat in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. Das Gesetz zu Transparenz und Kundenschutz, das die Transparenz im Sektor auf internationale Standards heben soll, wird nach einer Übergangszeit Anfang 2013 verpflichtend sein. Im „Global Microscope on Microfinance 2011“ der Economist Intelligence Unit nimmt Honduras den 18. Platz ein. In Zentralamerika ist nur der Markt von EL Salvador stärker entwickelt (5. Platz), im lateinamerikanischen Vergleich liegt der Sektor im Vergleich allerdings noch weit zurück. Neben dem Angebot an Finanzdienstleistungen von nicht regulierten Organisationen, Institutionen für die Entwicklung von Finanzdienstleistungen (Organizacion Privada de Desarrollo Financiera, OPDF)¹ und Finanzinstitutionen haben auch die nationalen Banken mittlerweile den KKMU Markt als Geschäftsfeld entdeckt. Es mangelt insbesondere noch an längerfristiger Refinanzierung, ländliche Regionen sind teilweise noch vollkommen unterversorgt. Die politische Einflussnahme auf den Finanzsektor ist aufgrund der schwierigen politischen Situation noch vergleichsweise hoch. Mit der Landwirtschaftsbank Bandesa existiert eine Institution, die den Markt durch Klientelismus und Nichtdurchsetzung der Rückzahlung vergebener Kredite verzerrt. Die institutionelle Stärkung von BANHPROVI war vor diesem Hintergrund ein gutes Mittel, um dem Ziel der Finanzsektorentwicklung ein stärkeres Gewicht auch in den politischen Diskussionen zu geben. Es bestand eine Kooperation mit der GIZ, die einige der FI beraten hat, die später über das FZ-Programm finanziert wurden (FUNED, BANHCAFE, FINSOL, BANCOVELO, ODEF und CACIL). Außer BANHPROVI ist in Honduras auch die Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) über ein teilweise von der FZ refinanziertes Mikrokreditprogramm aktiv. Beide Programme vergeben Refinanzierung an ausgewählte Institutionen. Da die Höhe der pro Institution erhältlichen Mittel beschränkt ist und es auch leichte Unterschiede in den Rückzahlungsmodalitäten gibt, die Mittel somit teilweise unterschiedlich eingesetzt werden, sehen wir die Relevanz aufgrund der vergleichsweise niedrigen Entwicklung des Sektors und der schwierigen Situation, in der sich das Land in den letzten Jahren befand, als gut an. Neben der deutschen FZ ist insbesondere die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) im Mikrofinanzsektor aktiv. Der Sektor ist allerdings kein Schwerpunktsektor der deutschen EZ mehr. **Teilnote: 2.**

Effektivität: Programmziel war die Schaffung des bedarfsgerechten Zugangs von KKMU zu mittelfristigen Krediten sowie die Verbesserung der Durchführungskapazitäten von BANHPROVI. Als

¹ Um sich in OPDFs zu entwickeln brauchen diese Organisationen ein Minimum an Eigenkapital und müssen gewisse, durch die Finanzaufsicht bestimmte, Kriterien erfüllen. OPDFs ist es gestattet von ihren Klienten Spareinlagen zu nehmen, was eine günstige Refinanzierungsquelle für die Institutionen darstellt.

Indikatoren wurde bei Projektprüfung definiert: a) mindestens 60% des aus dem FZ-Programm finanzierten Kreditportfolios wird mit Laufzeiten von mehr als 2,5 Jahren vergeben, b) das Portfolio at Risk (<90 Tage) der teilnehmenden FI ist kleiner als 5%, c) mindestens 5 FI nehmen am Programm teil, und d) die Refinanzierungsanträge für KKMU-Finanzierungen werden von BANHPROVI innerhalb von 10 Arbeitstagen bedient. Bei der Ex Post-Evaluierung wurde noch der Indikator einer real positiven EK-Rendite der teilnehmenden FI ergänzt. Indikator a) wurde knapp erreicht: 60% der den FZ-Mitteln zugerechneten Kredite hatten eine Laufzeit von über 2,5 Jahren. Im gesamten Portfolio der KKMU-Einheit (FZ-Mittel und Eigenbeitrag BANHPROVI) erreichten Kredite mit einer Laufzeit von über 2,5 Jahren 2011 insgesamt ein Volumen von ca. 6 Mio. EUR, was ca. 30% der gesamten Mittel entspricht. Damit hat BANHPROVI auch einen nicht unerheblichen Anteil eigener mittel - bis langfristiger Mittel für das Programm verwendet. Die Leistungsfähigkeit bis zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung (womit auch revolvierend verwendete Mittel eingeschlossen wurden) der finanzierten FI war größtenteils sehr gut, die Eigenkapitalrentabilität war im Durchschnitt real positiv und auch der PaR lag mit durchschnittlich 3,4% unter dem Schwellenwert von 6%. Die Bearbeitungszeit lag leicht über 10 Tagen, sollte aber nach der gerade in der Durchführung begriffenen Einführung eines neuen IT-Systems sowie einer internen Revision der Prozesse im 2. Halbjahr 2012 unter 10 Tagen gesenkt werden. Weiterhin positiv zu bewerten ist, dass BANHPROVI die Laufzeit für die Finanzierung der FI genau an die Laufzeit der Kredite für die jeweiligen Endkreditnehmer anpasst. So nimmt BANHPROVI den FI das Laufzeitrisko ab und sorgt dafür, dass die FI neue Produktarten einführen können. Zwar wird dadurch einerseits auch der Anreiz der FI für eine Weiterentwicklung des Liquiditätsmanagements gemindert. Andererseits wird durch eine Begrenzung der Mittel pro FI sichergestellt, dass dieser Anreiz nicht vollkommen verschwindet.

Während des Consultanteinsatzes wurden Prozesse und Kriterien für die Auswahl von FI eingeführt (besonders für nichtregulierte FI) und der Aufbau der KKMU Abteilung bei BANHPROVI unterstützt. Die Prozesse finden weiterhin Anwendung und die Abteilung ist ein fester und professioneller Teil der Organisationsstruktur geworden. Neben den FZ-Mitteln und den eigenen Mitteln von BANHPROVI, die gemeinsam zu den gleichen Konditionen an die FI ausgelegt werden, verwaltet BANHPROVI auch noch einen Treuhandfonds der honduranischen Regierung und einen Treuhandfonds der EU, die sich beide auch an den KKMU Sektor richten. Leider ist es, trotz einiger Bemühungen von Seiten BANHPROVIs, nicht zu einer Harmonisierung des Treuhandfonds der honduranischen Regierung gekommen. Der Treuhandfonds der Regierung wird von BANHPROVI zu einem Festzins von 1% an die FI ausgelegt. Diese müssen die Mittel dann zu einem Zinssatz von 7% an die Endkreditnehmer weiterreichen. Aufgrund der begrenzten Marge haben die FI kaum Interesse an den Geldern aus dem Treuhandfonds und die Mittel fließen hauptsächlich über Banken ab, die die Mittel (vermutlich) zur Kundenbindung an besonders gute Klienten vergeben. Starke negative Wechselwirkungen bzgl. des FZ-Programms sind somit nicht zu befürchten. **Teilnote: 2.**

Effizienz: BANHPROVI als Bank wurde 2005 vom honduranischen Staat gegründet und versteht sich selbst als Entwicklungsbank. Mittlerweile hat die Organisation einen großen Erfahrungsschatz im Mikrofinanzmarkt gesammelt und sie pflegt gute Kontakte zu den FI. BANHPROVI

präsentiert sich als eine effiziente Organisation, deren Mitarbeiter gut ausgebildet sind und die nach festen Prozessen und Strukturen arbeitet. Die FI arbeiten ebenfalls effizient und haben zum überwiegenden Teil im Dezember 2011 eine real positive Eigenkapitalrentabilität vorzuweisen. Trotz der politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Krisen, die das Land in den letzten Jahren erleben musste und die teilweise zu einem erheblichen Einbruch des Portfolios der FI geführt haben, konnten die meisten Institutionen ihre Aktivitäten in 2011 wieder ausweiten und befinden sich in einem stabilen Aufwärtstrend.

Die Effizienz des Programms wird eingeschränkt durch die Zinskonditionen, für die BANHPROVI die Mittel an die FI auslegt. Sowohl FZ-Mittel als auch eigene Mittel werden zu einem festen Zinssatz von 7% vergeben. Im Programmvorschlag war ursprünglich vorgesehen, den Zinssatz den Marktkonditionen anzugleichen und die im Vergleich zu FZ-Konditionen entstandenen Zins-spaltungsgegenwertmittel zur technischen Unterstützung des Trägers zu verwenden. Der momentane Zinssatz von 7% liegt deutlich unter dem Marktzins (wir schätzen, dass der Marktzins momentan bei 10-15% liegt, BCIE vergibt die Kredite mit mindestens 1 Jahr Laufzeit zu einem Zinssatz von aktuell 12 %) und deckt lediglich die administrativen Kosten, das Wechselkursrisiko, die Refinanzierungskosten und die Gewinnmarge für BANHPROVI. Die Inflation, die momentan in Honduras um die 7% liegt, wird nicht berücksichtigt. Für den Finanzsektor im Allgemeinen bedeutet dieser niedrige Zinssatz, dass die FI Subventionen erhalten, die sie nicht unbedingt benötigen, und gleichzeitig der Anreiz zum Übergang zu marktorientierter Finanzierung nicht verstärkt wird. Durch die 100%ige fristenkongruente Refinanzierung und die langen Laufzeiten wären die Mittel auch ohne die Zinssubventionierung für die FI von Interesse gewesen und würden nachgefragt werden. **Teilnote: 3**

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Kleinst-, Klein- und einzelnen mittleren Unternehmen zu leisten. Als Oberzielindikator wurde definiert, dass 80 % der geförderten KKM ein Jahr nach Kreditvergabe noch im Markt vorhanden sein sollten. Dieser Indikator wird erreicht, ist aber aufgrund fehlender Vergleichsgruppe nur eingeschränkt aussagekräftig. Studien in anderen Ländern zeigen jedoch, dass für KKM die Schaffung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hat. Ein beachtlicher Teil der Mittel ging an die Finanzinstitution ODEF Financiera SA, die ein großes Portfolio in ländlichen Gebieten besitzt und äußerst kreativ im Einführen neuer Dienstleistungen ist. Aufgrund der Struktur des Vorhabens wurde nachträglich auch die Vertiefung und Entwicklung des Finanzsektors als Oberziel aufgenommen. Hierfür können als Indikatoren der durchschnittliche Zinssatz für KKM sowie das Verhältnis von Krediten an den Privatsektor zum BIP herangezogen werden. Der durchschnittliche Zinssatz hat in den letzten Jahren nach Angaben der Bankenaufsicht noch nicht abgenommen. Ein echter Wettbewerb ist erst nach der konsequenten Anwendung des Transparenzgesetzes ab Januar 2013 zu erwarten. Das Verhältnis von *private credit* zum BIP ist laut Weltbankdaten von 50,7 bei PP bis zur politischen Krise 2009 auf 54,9 gestiegen. Anschließend gab es allerdings einen Einbruch auf 52,7% im Jahr 2010. Der Indikator ist somit erfüllt. Es sollte noch hervorgehoben werden, dass während der dreifachen Krise (Finanz-, Wirtschafts- und politische Krise), als die FI mit Ausfällen und dem Wegfall von

kommerzieller Finanzierung zu kämpfen hatten, das Programm einen wichtigen Beitrag zur Überbrückung der Liquiditätsschwierigkeiten geleistet hat. BANHPROVI führt jedes Jahr eine Studie zur sozialen Performance der FI durch und erfasst damit auch Aspekte des *Responsible Finance*. Da allerdings von der Seite der Bankenaufsicht die regulierten Institutionen noch nicht dazu verpflichtet werden, den effektiven Jahreszinssatz auszuweisen (wird erst ab Januar 2013 verpflichtend sein), ist die Transparenz im Sektor noch verbesserungswürdig. Als sehr positiv bewerten wir den hohen Eigenbetrag von BANHPROVI. 70% der gesamten Mittel der KKMU-Einheit werden mittlerweile von BANHPROVI finanziert, die FZ-Mittel machen nur noch 30% des gesamten Portfolios aus. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen bewerten wir somit insgesamt als positiv. **Teilnote: 2.**

Nachhaltigkeit: Mit der Schaffung der KKMU-Abteilung wurden langfristig wichtige Kenntnisse über das Mikrofinanzwesen bei BANHPROVI verankert, die dem gesamten Sektor zugute kommen. Ein gutes Beispiel für die gewonnenen Fähigkeiten ist die Tatsache, dass BANHPROVI mittlerweile eigene Publikationen über den Impact ihrer Programme veröffentlicht und selbstständig Studien zur sozialen Performance der geförderten FI durchführt.

Um die Nachhaltigkeit des Programms zu gewährleisten wird es wichtig sein, dass BANHPROVI sich weiterhin politischer Einflussnahme erwehrt. Die Förderung BANHPROVIs durch die KfW hat unter anderem dazu beigetragen, dass BANHPROVI den Einfluss politischer Machthaber auf die Programmgestaltung verhindern konnte.

Da BANHPROVI es geschafft hat, während der schweren politischen Krise im Land seine Unabhängigkeit zu bewahren, ist davon auszugehen, dass auch in der Zukunft die Nachhaltigkeit gesichert ist. Allerdings sollten die Zinsen für die teilnehmenden Institutionen in der Zukunft erhöht werden, um das Volumen für revolvingende Kreditvergabe zu erhöhen. Im Mikrofinanzsektor selbst werden sich die Strukturen durch den Eintritt ausländischer Wettbewerber und die angesprochene Verbesserung des Kundenschutzes weiter verbessern, wenn die politische Situation in Zukunft stabil bleibt. Trotz der schwierigen politischen Situation und der Probleme bzgl. der Gewalt im Land schätzen wir die Entwicklung des Mikrofinanzsektors aufgrund der zunehmenden Professionalisierung der Akteure positiv ein. **Teilnote: 2**

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