



Finanzsystementwicklung, VR China

Schlussevaluierung 2009 - Kurzbericht

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Stabsstelle Evaluierung

Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@gtz.de

Internet:
www.gtz.de

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Erstellt durch:
SÜDWIND - Institut

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Eschborn, 11.05.2010

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	vom 16.11.2009 bis zum 18.12.2009
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	SÜDWIND - Institut
Evaluierungsteam	Dr. Pedro Morazán (internationaler Gutachter) Dr. Ren Changqing (nationaler Gutachter)

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Programm Finanzsystementwicklung, VR China
Nummer	2006.2144.1
Gesamtlaufzeit nach Phasen	<p>Gesamtlaufzeit: 4 Jahre und 6 Monate (11/2005 bis 04/2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Phase I: „Mikrofinanzwesen und ländliche Finanzsektorreform“ (PN: 2005.2094.0) Gesamtlaufzeit beträgt 4 Jahre (von 11/2005 bis 10/2009). Wird ab 2007 aufgenommen ○ Phase II: Gesamtlaufzeit: 3 Jahre und 4 Monate (01/2007 bis 04/2010) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Komponente 1: 3 Jahre und 4 Monate ▪ Komponente 2: 3 Jahre (01/2007 bis 12/2009), ▪ Komponente 3: 2 Jahre (02/2008 bis 01/2010).
Gesamtkosten	Der deutsche Beitrag beläuft sich auf bis zu 6,6 Mio. Euro für die Technische Zusammenarbeit (TZ), davon 600.000 Euro durch eine Kofinanzierung der Deutschen Postbank AG. Das FZ (Finanzielle Zusammenarbeit) Mikrofinanzprogramm hat ein Budget in Höhe von 5.000.000 Euro.
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	<p>Gesamtziel:</p> <p>Die Effektivität von Institutionen, die den Finanzsektor strukturieren, überwachen (Aufsichtsbehörden, Zentralbank und die staatliche Behörde zur Überwachung und Verwaltung von Staatseigentum (<i>State-Owned Assets Supervision and Administration</i></p>

	<p><i>Commission of the State Council, SASAC</i>) und fördern (Dienstleister, wie außerbörsliche Handelsplätze, Trainingseinrichtungen, Verbände, Wirtschaftsprüfer und Eigentümer von Finanzinstitutionen) ist gestiegen.</p>
Politische(r) Träger	<ul style="list-style-type: none"> • Chinesische Zentralbank (Zhongguo Renmin Yinhang – People’s Bank of China, PBC), • Provinzregierung Tianjin und • als Eigentümer der Chinesischen Postsparkasse die chinesische Post (China Post).
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	<p>Die drei politischen Träger sind auch Durchführungsorganisationen. Die weiteren Durchführungsorganisationen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC)</i>, • <i>Tianjin Propertz Rights Exchange (TPRE)</i>, • Chinesische Postsparkasse (<i>Postal Savings Bank of China</i>).
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	<ul style="list-style-type: none"> • Mikrofinanzprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). • <i>TZ-FZ Strategie zum chinesischen Mikrofinanzsektor</i>. Eine Formalisierung als Kooperationsvorhaben (KV) ist jedoch auf chinesischer Seite nicht möglich. • Im Rahmen der Komponente 2 (Kapitalmarktentwicklung) besteht ein PPP (Public Private Partnership) mit der Deutschen Börse AG.
Zielgruppen laut Angebot	<p>Die ökonomisch aktive Bevölkerung, die bislang keinen Zugang zu formalen Finanzdienstleistungen hat. Besonderer Fokus liegt hierbei auf Existenzgründer/-innen sowie Inhaber/-innen von Kleinst- und Kleinbetrieben, mittelständischen und landwirtschaftlichen Betrieben.</p>

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	1
Einzelbewertung	Relevanz: 1; Effektivität:1; Impact: 2; Effizienz: 1; Nachhaltigkeit: 2

Gegenstand der vorliegenden Evaluierung ist die Entwicklungsmaßnahme „Finanzsystementwicklung VR China“. Die Stabsstelle Evaluierung der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hat das Institut SÜDWIND mit der Schlussevaluierung dieses Vorhabens in China beauftragt. Das Evaluierungsteam setzte sich zusammen aus Dr. Pedro Morazán (internationaler Gutachter) und Dr. Reng Changqing (nationaler Gutachter). Für den Einsatz vor Ort (vom 16.11.2009 bis zum 18.12.2009) waren strukturierte Interviews und die Analyse von Projektdokumenten die wichtigsten Methoden der Evaluierung.

Die Entwicklungsmaßnahme besteht aus drei Komponenten: Komponente 1 „Mikrofinanzwesen und ländliche Finanzsektorreform“, Komponente 2 „Kapitalmarktentwicklung“ und Komponente 3 „Reform der Chinesischen Postsparkasse“. Entsprechend der fachlichen Schwerpunktsetzung wurden im Rahmen der vorliegenden Evaluierung lediglich die erzielten Wirkungen im Rahmen der Komponenten 1 und 3 bewertet. Das Gesamtziel des Programms „Finanzsystementwicklung“ ist, die Effektivität von Institutionen zu steigern, die den Finanzsektor strukturieren, überwachen und fördern. Als Teil des Förderschwerpunktes „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ will das Vorhaben über die gestiegene Leistungsfähigkeit von Institutionen des Finanzsystems Haushalten, Kleinst- und Klein- und Mittelunternehmen, insbesondere in ländlichen und von Armut gekennzeichneten Regionen, verbesserten Zugang zu Finanzdienstleistungen ermöglichen. Das Konzept des Vorhabens, insbesondere die Zielsetzung und das Indikatorensystem der Komponenten 1 und 3, werden durch die Gutachter als angemessen bewertet. Ziele wie Armutsbekämpfung sind zwar vorhanden, sie sind allerdings nicht die erklärte entwicklungspolitische Begründung des Vorhabens.

Die fachliche Umsetzung des Vorhabens folgt der Förderstrategie des Mehrebenenansatzes: Durch die Unterstützung politischer Handlungsträger, wie der Chinesischen Zentralbank (Peoples Bank of China, PBC) auf der Makroebene, durch die Stärkung von Dienstleistern des Finanzsektors, wie Trainingseinrichtungen, Verbänden, Garantie- und Refinanzierungseinrichtungen etc. auf der Mesoebene und durch die Stärkung der Finanzintermediäre auf der Mikroebene selbst ist es dem Vorhaben gelungen, institutionelle Veränderungen herbei zu führen. Durch ein Zusammenspiel der Instrumente der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) und der technischen Zusammenarbeit (TZ) auf deutscher Seite sowie das Zusammenspiel mit anderen Gebern, wie die Weltbanktochter International Finance Corporation (IFC) wurden die ersten Grundlagen für den gegenwärtigen Ansatz in einem großen und komplexen Land wie der VR China gelegt.

Eine starke Wirkungsorientierung ist sowohl in der Komponente 1 als auch in der Komponente 3 erkennbar. Um die verschiedenen Prozesse miteinander zu verbinden,

wurden Analysen im Hinblick auf den Beratungsbedarf der PBC und der Postal and Savings Bank of China (PSBC) zur Begleitung des Reform- und Transformationsprozesses durchgeführt. Durch die Beratung der Aufsichtsbehörden bei der Regulierung von Mikrofinanzprodukten werden gleichzeitig Steuerungsprozesse unterstützt. Ein für die Reform wichtiger Leistungsprozess ist die Beratung der Postsparkasse bei der Einführung des (Mikro-) Kreditgeschäfts in ausgewählten Pilotniederlassungen. In enger Zusammenarbeit mit den nationalen Partnern ist es dem Vorhaben gelungen, Werte der sozialen Marktwirtschaft zu übertragen.

Das Vorhaben leistet einen wichtigen Beitrag zu Steigerung der Leistungsfähigkeit von nationalen Trägerinstitutionen und Durchführungspartnern. Technische und methodologische Schwächen der PBC, die trotz des hohen Ausbildungsniveaus des Personals vorhanden waren, wurden überwunden. Dabei handelt es sich insbesondere um die Strukturierung von Mikrofinanzinstitutionen und die Entwicklung bzw. Stärkung des landwirtschaftlichen Finanzsektors. Zudem wurden durch Beratungs- und Ausbildungsleistungen die Gestaltungsfähigkeit der Zentralbank in Fragen der Mikrofinanzierung und dem ländlichen Finanzwesen verbessert. Einen großen Beitrag leistete das Vorhaben bei der Transformation der PSBC in einen professionellen Finanzintermediär. Capacity Development konnte durch die Ausbildung von Mitarbeitern der PSBC in den Bereichen Kreditanalyse, Portfolio Management, Risiko Management und Controlling des Kreditgeschäfts erreicht werden. Hervorzuheben ist die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Mikrokreditfirmen (MCC). Zwei Mikrokreditfirmen, Rishenglong MCC (Pingyao, Provinz Shanxi) und Rongfeng MCC (Erdus, Autonome Region Innere Mongolei), die im Rahmen einer Pilotmaßnahme vom Vorhaben beraten wurden, werden zu Best-Practice-Beispielen für den Mikrofinanzbereich in China weiterentwickelt. Durch die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für den Mikrofinanzsektor haben die dort aktiven Privatfirmen einen formalen Gestaltungsspielraum erlangt.

Die Relevanz des Vorhabens wird mit sehr gut (Stufe 1) bewertet. Das Konzept, die methodische Ausrichtung sowie die Zielsetzung des Programms entsprechen in hohem Maße den Erwartungen der chinesischen nationalen Partner, insbesondere der PBC und der PSBC, und orientiert sich an den Bedürfnissen von Zielgruppen, insbesondere den ländlichen Produzenten in den fünf Pilotprovinzen. Als einziger internationaler Partner in dem Bereich ist es der deutschen TZ durch das Vorhaben gelungen, wichtige Aspekte des Sektorkonzept Finanzsystementwicklung des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit der Strategie der chinesischen Regierung zu verknüpfen. Die Einordnung der Entwicklungsmaßnahme in einem Ankerland wie China, ein

Land mit einer strategischen Rolle für die Stabilität in der asiatischen Region und in der Weltwirtschaft, ist ebenfalls von sehr hoher Relevanz.

Das Evaluierungsteam bewertet die Effektivität des Vorhabens als sehr gut (Stufe 1). Das Gesamtziel des Vorhabens wurde erreicht. Die gesteckten Komponentenziele wurden vorzeitig erreicht und bei einigen Indikatoren weit übertroffen. Quantitative Ziele wurden durch qualitative direkte Wirkungen insbesondere im Bereich Finanzdienstleistungsangebot von MCC und Postbankfilialen stark ergänzt und gaben zudem starke Impulse bei der Durchführung wichtiger Reformen in der aufsichtsrechtlichen Regulierung des chinesischen Finanzsystems. Im Rahmen der Komponente 1 sind Aufsichtseinrichtungen und Dienstleister des Bankensektors in der Lage, das ländliche Finanzwesen zu strukturieren und zu fördern. Das ist heute nicht nur in den fünf Pilotprovinzen des Vorhabens der Fall, sondern in den meisten Provinzen und Autonomen Republiken der VR China. Im Rahmen der Komponente 3 wurde die Chinesische Postsparkasse durch die Beratung zu einem professionellen Finanzintermediär für den ländlichen Raum weiterentwickelt. Beide Komponenten zeigen eine starke direkte Wirkung und profitieren sehr stark vom Engagement des nationalen Partners.

Der Impact des Vorhabens wird als gut (Stufe 2) bewertet. Die Verbesserung des Zugangs von Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen (KKMU) zu wichtigen Finanzdienstleistungen kann der Entwicklungsmaßnahme weitgehend zugeordnet werden. KKMU haben durch mindestens fünf Prinzipien der verabschiedeten Richtlinien (Beschränkung auf Kredit, Eigentum, Zinssatzliberalisierung, Beschränkung auf ländliche Kredite und Darlehensbegrenzung) den Zugang zu Finanzdienstleistungen verbessern können. Zum Zeitpunkt der Evaluierung im November 2009 gab es 1,9 Millionen Kunden der MCC, von denen 1,26 Mio. als aktive Kunden/-innen bzw. tätige Klein- und Mittelunternehmer/-innen bezeichnet werden können. Damit haben MCC in kurzer Zeit die Nachfrage nach Krediten auf dem Land bedienen können. Mehr als 30.000 Mikro- und Kleinkredite wurden von mehr als 40 MCC vergeben mit einem Durchschnittskredit von 60.000 RMB (6.397,79 Euro) und einen Anteil von überfälligen Krediten unter 5% (Int.). Dadurch wurde nicht nur die Möglichkeit für Entwicklung diversifizierter Geschäftsstrategien bei KKMU eröffnet, sondern auch die Einführung einer Kreditkultur und eine neue Generation von Kreditinstitutionen und Personal, die in der Lage sind, Kreditanalysen auf marktwirtschaftliche Grundlagen zu stützen. In der Logik der Wirkungskette können dadurch Einkommensverbesserungen auf dem Land eintreten, denn durch die Nutzung der Kredite für Produktivzwecke werden in den meisten Fällen Arbeitsplätze geschaffen und damit das Einkommen von ländlichen Haushalten verbessert. Allerdings hängt in China eine landesweite Bekämpfung von Armut

auch von anderen Bestimmungsfaktoren ab, wie der Investitions- und Sozialpolitik der Regierung, der regionalen Verteilung von Wachstumserfolgen, der Raumordnungspolitik etc. So liegt beispielsweise die Sozialpolitik der chinesischen Regierung außerhalb des Wirkungsfelds und des Einflussbereichs der Entwicklungsmaßnahme. Verbesserungen der Situation von Frauen, insbesondere in der Einkommenssituation innerhalb der Familie, sind bereits eingetreten: Durch die Formalisierung und Neugründung von MCC haben Tausende von Frauen zum ersten Mal in ihren Leben Zugang zu Krediten erhalten und konnten damit nicht nur ihre Einkommenssituation sondern auch ihre Stellung in der Gesellschaft verbessern. Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen in Bezug auf die Versorgung privater Haushalte, Kleinst- und Kleinunternehmen mit verbesserten Finanzdienstleistungen, insbesondere in ländlichen und von Armut gekennzeichneten Regionen sind, zunächst in den fünf Provinzen Guizhou, Sichuan, Shanxi, Shaanxi und Innere Mongolei eingetreten, die von der Entwicklungsmaßnahme gefördert wurden. Anschließend ist die Breitenwirkung durch das Replizieren der Erfahrungen in den meisten Provinzen der VR China ermöglicht worden¹. Inwieweit die Haushalte, Kleinst- und Kleinunternehmen die verfügbaren Produktionsfaktoren so einsetzen, dass Einkommen und Beschäftigung geschaffen werden, hängt von vielen anderen weiteren Faktoren ab, wie beispielsweise Arbeitsproduktivität, Wirtschaftstätigkeit, Kapitalausstattung, Preisentwicklung etc.

Die Effizienz des Vorhabens wird als sehr gut (Stufe 1) bewertet. Sowohl bei den vom Vorhaben geförderten Partnern als auch bei der Durchführungsorganisation, die vor Ort für die Erbringung der Leistungen des Programms zuständig ist, ist eine hohe Effizienz festzustellen. Die Kosten–Nutzen Bewertung zeigt, dass es dem Programm gelungen ist, durch eine optimale Kombination des Einsatzes von nationalem und internationalem Kurz- und Langzeitpersonal, sowie durch minimale Sachkosten gute Wirkungen mit einem rationalen Einsatz von menschlichen und finanziellen Ressourcen zu erzielen. Einen signifikanten Beitrag zur Optimierung der Effizienz hat das Engagement des nationalen Partners bewirkt, der sowohl materielle als auch menschliche Ressourcen weit über das vereinbarte Maß zur Verfügung gestellt hat. Mit einem optimalen Kosten–Nutzen–Verhältnis, das auf die optimale Verbindung zwischen FZ und TZ sowie die Anpassungsfähigkeit von Zielgruppen und Trägerinstitutionen zurückgeführt werden kann, gelingt es der Entwicklungsmaßnahme, direkte Wirkungen herbei zu führen.

Die Nachhaltigkeit der direkten und indirekten Wirkungen des Vorhabens wird als gut (Stufe 2) bewertet. Direkte und indirekte Wirkungen, z.B. die Existenz von MCC als

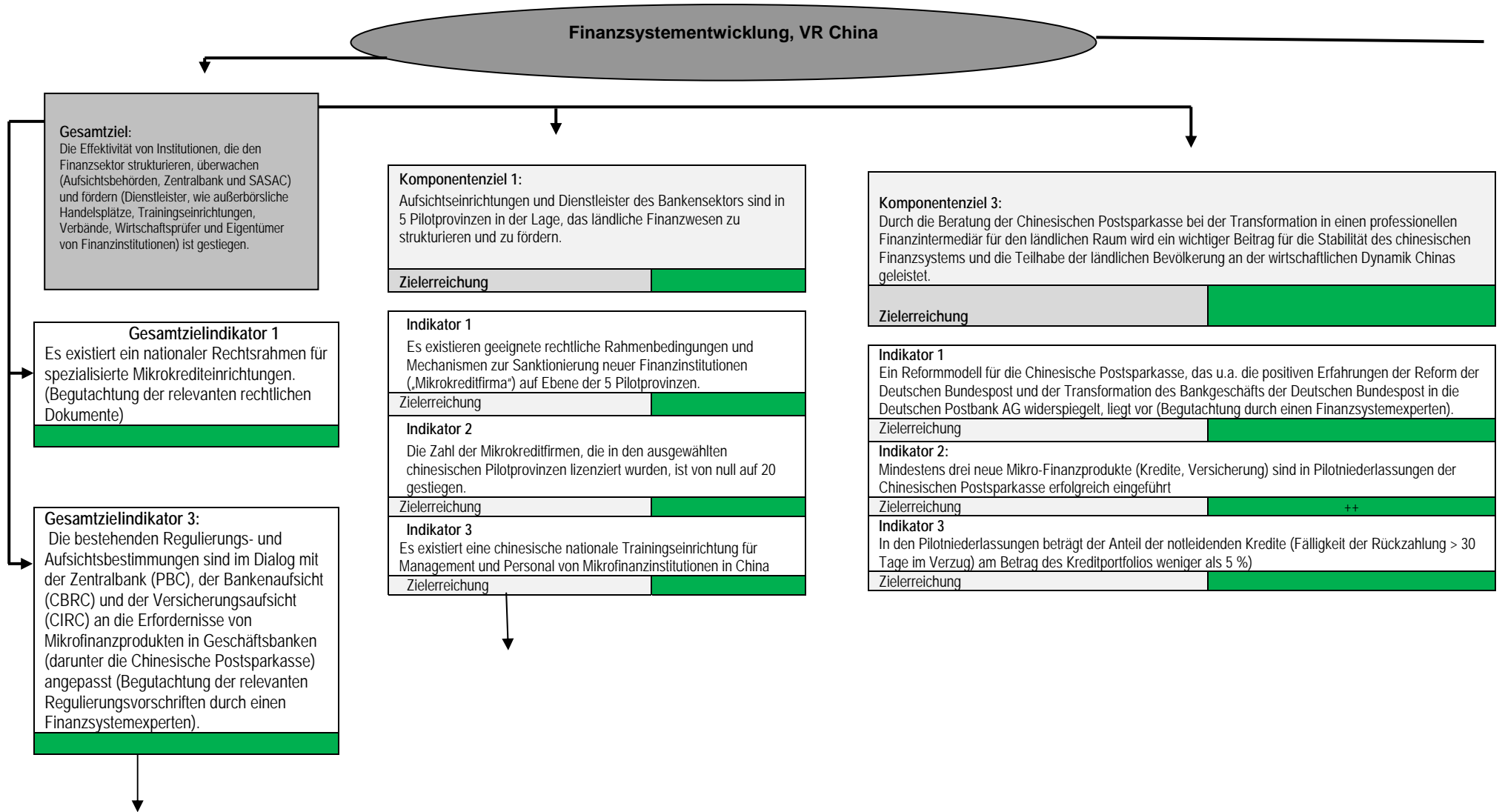
¹ Diese Fakten stützen sich auf Interviews und Sekundärliteratur. Die statistische Datenlage in China ist immer noch sehr lückenhaft.

Mikrofinanzinstitutionen auf privatwirtschaftlicher Basis, sowie die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der nationalen Partner, die infolge der Beratungen des Projektes eingetreten sind, werden dauerhaft erhalten bleiben. Die Errichtung und der Fortbestand eines internen Trainingssystems bei der PSBC und dessen pilothafte Umsetzung im Laufe des Jahres 2009 sowie die Sino-German Microfinance Capacity Building Initiative sind wichtige Grundlagen für Nachhaltigkeit, die weiter konsolidiert werden. Die Aufsichtseinrichtungen und Dienstleister des Bankensektors sind in der Lage, das ländliche Finanzwesen dauerhaft zu strukturieren und zu fördern. Insbesondere auf Provinzebene lassen sich die Vorteile klar erkennen. Durch Weiterbildungen und vor Ort Beratungen, die vom Projekt bereitgestellt wurden, wird die Nachhaltigkeit der Wirkungen beider Komponenten abgesichert. Wenn die entwickelten Richtlinien auf Makroebene allerdings nicht gestärkt werden und keine klare Arbeitsteilung zwischen der PBC und der Kommission für die Regulierung und Aufsicht des Bankensektors (China Banking Regulatory Commission, CBRC) im Rahmen einer konsolidierten Regelung definiert wird, könnten die Erfolge gefährdet werden. Weitere wichtige Elemente der Nachhaltigkeit, insbesondere in der wirtschaftlichen Dimension, zeigen starke Voraussetzungen für Dauerhaftigkeit. Andere Aspekte auf sozio-kultureller Ebene werden sich in Abhängigkeit mit der Entwicklung des nationalen Kontextes erst langfristig konsolidieren. Die Nachhaltigkeit der Wirkungen ist insbesondere in der wirtschaftlichen Dimension sehr gut, während die politische Dimension auf Grund der Ausrichtung des Programms auf die Strategie nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung eher zweitrangig ist. Die Errichtung von Trainingsinstitutionen, wie die Sino – German School wird mit großer Wahrscheinlichkeit zur Sicherung der Nachhaltigkeit direkter Wirkungen beitragen.

Das Vorhaben „Finanzsystementwicklung“ in der VR China kann insgesamt ohne Zweifel in seinen Finanzmarktbestandteilen 1 und 3 mit sehr gut (Stufe 1) bewertet werden. Mit einer hohen Relevanz und einer rationellen Nutzung bestehender Ressourcen ist es dem Programm gelungen, die vorgenommenen direkten Wirkungen zu erreichen und zu übertreffen. Dadurch wurden wichtige indirekte Veränderungen ausgelöst, die mit großer Wahrscheinlichkeit nachhaltig sein werden.

Die Entwicklungsmaßnahme zeigt, dass es möglich ist, eine entwicklungspolitische Kooperation mit einem Ankerland in beiderseitigem Interesse zu entwickeln. Allerdings sollte das Ankerländerkonzept der Bundesregierung überdacht werden. Die Beteiligung von wichtigen Partnern der Privatwirtschaft wie der Deutschen Postbank, was der besonderen Rolle Chinas als Ankerland Rechnung trägt, ist von herausragender Bedeutung. Es zeigt auch, dass wenn Veränderungsstrategien infolge von Aushandlungen über einem längeren

Zeitraum entstehen, die Wirkungen signifikanter und tiefgreifender sein können. Aus diesen Ausführungen ergeben sich u.a. folgende Evidenz-basierten Empfehlungen: Die TZ kann nur dann ein verlässlicher Partner sein, wenn der Dialog mit starken Partnern auf der Makroebene durch Erfolge auf der Mikroebene und die Einbeziehung weiterer Akteure, beispielsweise aus dem nationalen akademischen Bereich oder dem Einschalten von Massenmedien ergänzt wird. Die Erfahrungen in der VR China sollten deshalb systematisiert und auf ihre Replizierbarkeit in anderen „Ankerländern“ überprüft werden. Die Erfahrungen der MCC in RongFeng und Rishenglong sollten als good practices ausgewertet werden. Für die Aufsichtsbehörden auf Provinzebene sollte ein Regulierungs- und Aufsichtswerk formuliert und verabschiedet werden. Die Bestimmungen zur Refinanzierungspolitik der MCC sollten angepasst werden, um diese in Einklang mit der rapiden Entwicklung und dem Wachstum der MCC zu bringen. Die PSBC muss ihre Anstrengungen erhöhen, um einen starken internationalen Partner oder möglichen Großaktionär zu finden, um seine Performance als Finanzinstitution zu verbessern. Die bestehende Kooperation mit der deutschen Postbank könnte zu einem Türöffner für eine Partnerschaft in beiderseitigem Interesse werden. Für die Einrichtung eines Trainingszentrums sollte die PBC nach möglichen deutschen Kooperationspartnern suchen. MCC sollten Dienstleistungen im Bereich Mikrokredit stärken. Dabei könnten die Bestimmungen zum Höchstbeträge und Hauptinitiator die MCC weiter von Mikrokreditgeschäft entfernen. Die Gefahr ist latent, dass MCC, die von Großbetrieben initiiert wurden, kein Wissen und Interesse für das Mikrokreditgeschäft entwickeln.



Querschnittsthemen				
Public Private Partnerships (PPP-2)	Armut (MSA)	Good Governance (PD/GG-1)	Gender (G-1)	Umwelt (UR-1)
Im Rahmen der Komponente 2 besteht ein PPP mit der Deutschen Börse AG: PPP-2.	Indirekte armutsreduzierende Wirkungen sind eingetreten. Das Vorhaben wird in die Kategorie MSA eingestuft	Durch eine verbesserte Fähigkeit staatlicher Handlungsträger/-innen in Finanzsektor trägt das Vorhaben zu einer verbesserten Regierungsführung bei: PD/GG-1.	Die internationale Erfahrung zeigt, dass insbesondere Frauen von Mikrofinanz-Dienstleistungen profitieren. Das Vorhaben wird daher mit G-1 eingestuft.	Ökologische Wirkungen ergeben sich durch das Vorhaben nicht und es wird daher in die Kategorie UR-0 eingestuft.

GRÜN – Indikator erreicht/erfüllt

GELB – in Bearbeitung / Laufend

ROT – Nicht erreicht / Voraussichtlich nicht zu erreichen

BLAU – Noch nicht begonnen / in Vorbereitung

