



Ländliches Finanzwesen, Republik Moldau

Ex-post Evaluierung 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, 20.05. 2010

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	August 2009
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	SÜDWIND Institut für Ökonomie und Ökumene
Evaluierungsteam	Dr. Pedro Morazán (internationale Fachkraft), Ion Certan (nationale Fachkraft)

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Ländliches Finanzwesen in der Republik Moldau
Nummer	97.0757.1
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Vorbereitungsphase: 01.11.1997 bis 28.02.1998 1. Förderphase: vom 01.03.1998 bis 31.12.98 2. Förderphase vom 01.01.99 bis 30.06.00 3. Förderphase vom 01.07.00 bis 31.03.04
Gesamtkosten	5.023.000 DM (laut Angebot 21.07.2000) 1.860.000 Euro (laut Schlussbericht)
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Die Versorgung der Zielgruppe mit angepassten Finanzdienstleistungen ist verbessert.
Politische(r) Träger	Finanzministerium der Republik Moldau
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Moldauischer Verband für Mikrofinanzen (MMA)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	„Rural Finance Project“ der Weltbank.
Zielgruppen laut Angebot	Aktuelle und potentielle Klein- und Kleinstunternehmer/-innen in ländlichen Gebieten

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>	3
Einzelbewertung	Relevanz: 2; Effektivität: 3; Impact: 3; Effizienz: 2; Nachhaltigkeit: 3

Mit der Ex-Post Evaluierung des Projektes „Ländliches Finanzierungswesen in Moldau“ hat die Stabsstelle Evaluierung der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) das Institut SÜDWIND beauftragt. Das Evaluierungsteam setzte sich zusammen aus Dr. Pedro Morazán (internationaler Gutachter) und Ion Certan (nationaler Gutachter). Für den Einsatz vor Ort (vom 16.08. bis zum 03.09.2009) waren strukturierte Interviews und die Ausarbeitung und Analyse von Projektdokumenten die wichtigsten Methoden der Evaluierung.

Das Projekt wurde in der Zeit von März 1998 bis März 2004 durchgeführt, wobei zwischen dem 01.11.1997 und dem 28.02.1998 eine Vorbereitungsphase angesetzt wurde. Zielgruppe der Entwicklungsmaßnahme waren die damals aktuellen und potentiellen Klein- und Kleinstunternehmer/-innen in ländlichen Gebieten. Das Projekt hatte folgendes Gesamtziel formuliert: „Die Versorgung der Zielgruppe mit angepassten Finanzdienstleistungen ist verbessert.“ Eine Schwäche in der Planung liegt allerdings darin, dass kein übergreifender Indikator definiert wurde, der die Angepasstheit von Finanzdienstleistungen überprüft. Für die Erreichung des Ziels wurde im Angebot vom 21.07.2000 lediglich folgender Indikator formuliert: „Mindestens 400 Dorfkassen sind bis zum Ende der Förderzeit gegründet und funktionsfähig.“

Ein Kernproblem Moldaus war die mangelnde Kreditversorgung von Klein- und Kleinstunternehmer/-innen in ländlichen Gebieten, die die generellen Entwicklungsperspektiven der moldauischen Bäuerinnen und Bauern nach der Unabhängigkeit 1991 und insbesondere nach der tiefgreifenden Wirtschaftskrise 1998 einengte. Vor diesem Hintergrund plante das Vorhaben folgende Ergebnisse: i) Die gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Spar- und Kreditvereine (Dorfkassen) sind weiter verbessert, ii) das System der Dorfkassen ist erweitert und konsolidiert, iii) das Dienstleistungsangebot an die Dorfkassen ist erweitert und die Angebote der Organisationen in diesem Bereich koordiniert sowie auf Nachhaltigkeit ausgerichtet, iv) der Nationale Verband der Spar- und Kreditvereine (Dorfkassen) ist gestärkt, v) Privatpersonen und Gruppen werden bei der Entwicklung von Existenzgründungsinitiativen außerhalb der traditionellen Landwirtschaft unterstützt und ausgebildet, vi) die Finanzierung von neuen Existenzgründungen im ländlichen Raum außerhalb der traditionellen Landwirtschaft ist getestet und in ausgewählten Regionen eingeführt. Der nationale Kontext, in dem die Entwicklungsmaßnahme durchgeführt wurde, war durch eine krisenhafte Entwicklung gekennzeichnet.

Die Konzeption der Entwicklungsmaßnahme kann insgesamt als angemessen bewertet werden. Für die Verifizierung der Zielerreichung werden mit einigen Ausnahmen Grundlinien und Informationsquellen definiert und angegeben. Die Annahmen, unter denen auch das Risikomanagement gestaltet wurde, sind insgesamt als angemessen zu bewerten. Dazu gehören

z. B. die mangelhafte Funktion der Märkte für landwirtschaftliche Produkte, die auf die Monopolmacht der großen staatlichen Nahrungsmittelindustrien zurück zu führen war. Die Eigenverantwortung der einzelnen Spar- und Kreditkassen, sowie die Solidarhaftung und der soziale Druck der Dorfgemeinschaft als wesentlicher Anreiz für die Rückzahlung haben sich als wichtige Erfolgsmomente des Ansatzes erwiesen.

Als Durchführungsorganisation sollte laut GTZ-Angebot vom September 1997 unterhalb des Finanzministeriums ein Amt für landwirtschaftliches Finanzwesen (Rural Finance Project Implementation Unit – RFPIU) gegründet werden. Die Durchführungsorganisationen Moldovan Microfinance Alliance (MMA) und Rural Development Center sollten ab 2000 die Aufgabe übernehmen, das Dorfkassensystem weiter auszubauen. Durch den Entwurf geeigneter gesetzlicher Rahmenbedingungen und Regelungen für eine Bankenaufsicht konnte die Formalisierung der Dorfkassen und ihre Einbettung in das übrige Finanzsystem erreicht werden. Bereits in der Vorbereitungsphase wurde eine Methodik für die Kassengründungen entwickelt, die eine weitgehende Partizipation von Frauen als Verantwortungsträgerinnen förderte.

Für die technische Unterstützung war die Entwicklung einer Strategie für den Ausbau eines Kassenverbandes in einem partizipatorischen Planungsprozess von zentraler Bedeutung. Beratung bei der Organisation von Entwicklungsprozessen sollte mit Trainingsmodulen, Formulierungshilfen und Beratung bei der Implementierung kombiniert werden. Der Ansatz entspricht in vielerlei Hinsicht den Good Practice Guidelines for Funders of Microfinance, einer Initiative der Geberinstitutionen zur Förderung von Mikrofinanzen weltweit. Die Entwicklungsmaßnahme entspricht ebenfalls den im BMZ-Sektorkonzept Finanzsystementwicklung definierten Förderstrategien: Insbesondere die Gruppe der Saison- und Landarbeiter/innen und der Tagelöhner, die während der Sowjetzeiten in den Staatsbetrieben beschäftigt waren und meistens unter der Armutslinie lebten, ist durch niedrige Kapitalausstattung, unzureichende Qualifikation und einen hohen Bedarf an Finanzdienstleistungen gekennzeichnet.

Die Relevanz wird als **gut (Stufe 2)** bewertet: Das Projekt hat die notwendigen Leistungen und Wirkungen zum richtigen Zeitpunkt erbracht. Dabei wurden marktkonforme Dienstleistungen entwickelt, die im Transformationsprozess von armen Bäuerinnen und Bauern auf dem Land nachgefragt wurden. Nach mehr als fünf Jahren seit Ende des Projektes bleibt die Relevanz von Finanzdienstleistungen für die Befriedigung der Bedürfnisse von ärmeren Bevölkerungsschichten aktuell. Kreditkonditionen, Kreditverfahren, Rückzahlungsbedingungen sowie -überwachung entsprechen den Bedürfnissen der Menschen mit niedrigem Einkommen: Die Laufzeit beträgt bis 12 Monate, die Kredite sind in lokaler Währung (moldauischer Lei), und werden ohne Sicherheiten vergeben. Die institutionelle Stärkung des Moldauischen

Verbandes für Mikrofinanzen (MMA) als eine der Leistungen des Projektes und damit die Wahl einer Nichtregierungsorganisation (NRO) als Partner für das Projekt hat sich insbesondere in der ersten Phase der Durchführung als geeignet erwiesen. Auf der Makroebene wurde die Notwendigkeit entscheidender institutioneller Veränderungen richtig erkannt, allerdings mit unzureichender konzeptioneller Übereinstimmung mit der moldauischen Regierung und anderen internationalen Partnern. Die Dorfkassen wurden von der Staatlichen Aufsichtsbehörde (State Supervisory Body – SSB) kontrolliert. Als nicht unbedingt förderlich hat sich allerdings die Grundüberzeugung der Weltbank und der moldauischen Regierung erwiesen, dass der Nationale Verband der Spar- und Kreditvereine Teil des „staatsnahen“ Systems der Ländlichen Finanzkorporation (Rural Finance Corporation – RFC) und der SSB sein sollte. Mit einer Anschubfinanzierung des British Know How Funds wurde die RFC zu einer subventionierten Konkurrenz zu dem von der deutschen Zusammenarbeit angestrebten Nationalen Verband und der MMA. Die Entscheidungsträger der Nationalen Kommission für Finanzplätze (CNPF), die 2007 als Regulierungsinstanz des moldauischen Finanzsystems gegründet wurde, erkennen die Leistungen der Entwicklungsmaßnahme an und stehen heute dem vom Projekt vertretenen Ansatz der Raiffeisenbanken positiv gegenüber.

Die Effektivität wird als **zufriedenstellend (Stufe 3)** bewertet: Das Projekt hat das Ziel, die Versorgung der Zielgruppe mit angepassten Finanzdienstleistungen zu verbessern, in der vorgesehenen Zeit teilweise erreicht. Laut Angebot misst die Gründung von mindestens 400 Dorfkassen die Erreichung des Projektzieles. Dieser Indikator ist mit einem Netzwerk von mehr als 520 Dorfkassen in den meisten Dörfern Moldaus und insgesamt 80.000 Mitgliedern sogar übertroffen. Für die Versorgung der Zielgruppe mit angepassten Finanzdienstleistungen ist dies jedoch keine hinreichende Bedingung. Für die Bewertung der Effektivität wurden daher die mehrschichtigen Ergebnisformulierungen und deren Indikatoren herangezogen.

Die gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Dorfkassen wurden mit Unterstützung des Projektes entwickelt. Der gut strukturierte regulatorische Rahmen sieht Aspekte wie die Lizenzierung, Kapitalisierung und Überwachung vor. Mehr als 300 der 520 Kassen, die bis 2004 gegründet wurden, sind infolge der Leistungen des Projektes entstanden (Ziel war die Gründung von 225 neuen Dorfkassen). Das moldauische System der Dorfkassen bildete bereits 2004 die bedeutendste Initiative dieses Typs in der ehemaligen Sowjetunion. Das Ziel des GTZ Vorhabens, von Anfang an eine Politik der raschen Kapitalisierung zu verfolgen, wurde erreicht: Mit einer Eigenkapitalquote von mehr als 17% erfüllten die Dorfkassen 2002/2003 weit mehr als die gesetzlichen Mindestanforderungen. Weniger erfolgreich war die Mobilisierung von Spareinlagen, die in der Anfangsphase eines solchen Systems bei Haushalten mit schwachen Möglichkeiten zur Bildung monetärer Reserven eher bescheiden sind. Mit Hilfe von Trainingsmaßnahmen wurden künftige Mitglieder der Dorfkas-

sen mit den wesentlichen Formalitäten des Gründungsprozesses vertraut gemacht: mit dem rechtlichen Rahmen, dem Buchhaltungssystem, den genossenschaftlichen und demokratischen Prinzipien der Vereine, dem gemeinsamen Gewährleistungsprinzip, der Kalkulation von Zinssätzen sowie der Anlageintensität. Zwischen 2000 und 2002 sind mehr als 80% der Dorfkassen dem Nationalen Verband der Spar- und Kreditkassen (National Federation of Saving and Credit Associations – NFSCA) beigetreten. In einer Ex-Post-Betrachtung muss allerdings die Entwicklung dieses Verbandes als nicht zufrieden stellend bewertet werden, da der Verband heute nicht mehr existiert. Der Einsatz mehrerer Geberinterventionen ohne Koordination hat letztlich die Konsolidierung eines Kassenverbandes stark beeinträchtigt, denn es standen am Ende zwei konkurrierende Konzepte gegenüber. Hinsichtlich der Unterstützung von Personen und Kleinunternehmen für Existenzgründungen außerhalb der Landwirtschaft (Ergebnisse 5 und 6) fallen die Wirkungen eher bescheiden aus.

Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen können als **zufriedenstellend (Stufe 3)** bewertet werden: Auf der Makroebene ist gegenwärtig die Nationale Kommission für Finanzmärkte (CNPF) als autonome Institution der öffentlichen Verwaltung in Moldau zuständig für die Regulierung und Zulassung der Marktteilnehmer im Nicht-Banken-Finanzsektor. Die CNPF hat die Aufsichts- und Regulierungsverantwortung vom Finanzministerium (National Securities Commission) übernommen. Die Entstehung eines Dorfkassensystems als wichtigem Bestandteil des moldauischen Finanzsystems und die Entwicklung eines Gesetzes- und Regulierungsrahmens, der internationalen Standards entspricht, steht mit den direkten Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme in Verbindung: Mit mehr als 120.000 Mitgliedern (2008) besteht derzeit in Moldau ein System, das Kleinst- und Kleinunternehmen in ländlichen Gebieten weitgehend mit angepassten Finanzdienstleistungen versorgt. Die Zahl der Kreditnehmer ist seit Ende des Projektes 2004 von 39.600 auf 56.500 gestiegen. Aber auch die Zahl der Sparer ist von 472 auf 6.700 Personen stark angestiegen. Hervorzuheben ist, dass der Durchschnittsbetrag der Kredite von 2.507 Lei (150,41 €, 2003) auf 8.956 Lei (497,98 €, 2008) kontinuierlich gestiegen ist. Dies ist ein Zeichen dafür, dass das System in der Lage ist, das ständige Wachstum der Kreditnachfrage seiner Mitglieder zu bedienen.

Erfolge in der Armutsbekämpfung, insbesondere in der Zeit zwischen 2004 und 2007 lassen sich ebenfalls mit dem verbesserten Zugang von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben zu angepassten Kreditlinien des Dorfkassensystems in Verbindung bringen. 338 Dorfkassen haben 2008 Bankkredite in Höhe von 357,6 Mio. Lei (19,85 Mio. €) erhalten und 150 Dorfkassen haben Einzahlungen in Höhe von 78,1 Mio. Lei (4,34 Mio. €) angenommen, um ihren Mitgliedern das gesamte Dienstleistungsspektrum anzubieten, das im Rahmen der gesetzlichen Regelungen möglich ist. Der durchschnittliche Anteil der Spareinlagen im Gesamtport-

folio ist mit 15% immer noch sehr klein, um die Eigenständigkeit des Systems langfristig abzusichern. Allerdings lässt sich feststellen, dass Beschäftigungs- und Einkommensverbesserungen in der Republik Moldau sehr bescheiden ausfallen und dass das Dorfkassensystem weitere Potenziale entwickeln sollte, um Kleinst-, Klein- und mittlere Unternehmen (KKMU) mit Finanzdienstleistungen zu unterstützen. Die statistischen Angaben der CNPF zeigen, dass 54% der 110.303 Mitglieder der Dorfkassen Frauen sind. Frauen machen 59% aller Kreditnehmer aus und zeigen damit eine sehr aktive Rolle im ländlichen Kleinkredit.

Die Effizienz des Projektes wird als **gut (Stufe 2)** bewertet. Bis zur Beendigung des Projektes hatten die Dorfkassen minimale Operationskosten. Die bestehenden Finanzinstitutionen können ein nachfrageorientiertes, kostendeckendes Instrumentarium an Finanzdienstleistungen anbieten, dessen Kostenstruktur internationalen und regionalen Standards entspricht. Das Projekt zeigte durch die Vergabe der Durchführung an FIDES in der letzten Phase ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die Dorfkassen verwalten selbst ihre Institutionen, wählen und überwachen ihre Kreditkunden, beurteilen die Darlehen, klagen die Forderungen ein, etc. Die Kosten für die Deckung der „faulen Kredite“ werden durch die gegenseitige Verantwortlichkeit im Dorf minimiert. Die Entwicklungszentren und der Nationale Verband (NFSCA) haben technische Beratung geleistet, ohne dafür entsprechend durch die Nutzer, die Dorfkassen oder die Refinanzierungsinstitutionen bezahlt zu werden. Aus einer Ex-Post Perspektive hat diese Situation bei der MMA keine nachhaltigen Effizienzstrukturen geschaffen. Ab 2001 wurde mit der Gründung der regionalen Buchhaltungszentren das Management Informationssystem (MIS) eingeführt und damit ein gemeinsames Instrument aller Akteure. Seit 2007/2008 hat das Mikrofinanzsystem wichtige Veränderungen in der Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnologien erfahren.

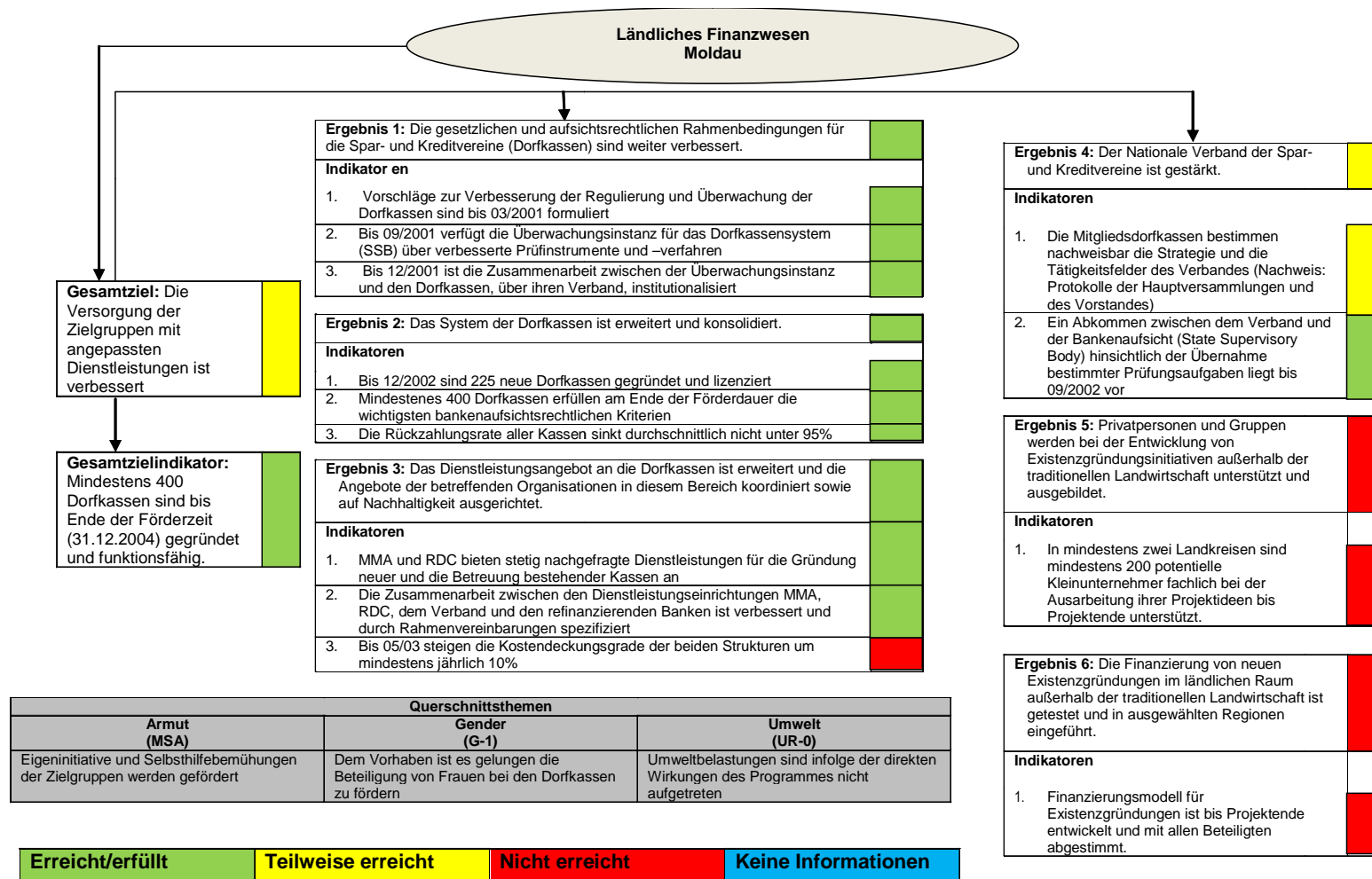
Die Nachhaltigkeit des Dorfkassensystems kann als **zufriedenstellend (Stufe 3)** bewertet werden: Die Qualität des Portfolios bleibt eine solide Grundlage für die Nachhaltigkeit von direkten und indirekten Wirkungen. Allerdings beeinträchtigt die unzureichende Mobilisierung von Ersparnissen die Nachhaltigkeit des Systems: Lediglich 15,4% der Darlehen wurden 2008 aus den gewonnenen Ersparnissen finanziert gegenüber ca. 25% in 2007. Da die Ersparnisse der Mitglieder immer noch unzureichend sind, bleiben die Dorfkassen auf die Refinanzierung von externen Quellen angewiesen. Dies macht sich in der gegenwärtigen Finanzkrise negativ im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Dorfkassen bemerkbar. Als besonders fördernd für die Nachhaltigkeit hat sich die Praxis bewährt, Basistraining als Voraussetzung für die Kreditaufnahme der Mitglieder zu verlangen. Die Themenbereiche Buchführung, Budgetierung und Finanzmanagement sind bis heute Bestandteile von systematischem Training (2-3 Trainings mit Sitzungen für 30-40 Mitglieder) nicht nur für die Lösung spezifischer Probleme, sondern um die Dorfkassen in die Lage zu versetzen, Dienstleistungen dauerhaft

anzubieten. Auf der Makroebene können die vom Projekt erzielten Wirkungen als wesentliche Grundlage für die Nachhaltigkeit angesehen werden: Im Rahmen des Finanzministeriums wurde Schlüsselpersonal (Key Staff) gebildet, das mit Erfolg die Aufgaben der Regulierung und Überwachung übernommen und an die CNPF als Nachfolgeeinrichtung 2007 erfolgreich übertragen hat. Eine für die Nachhaltigkeit des Systems wichtige Entwicklung auf der Makroebene war die Verabschiedung des neuen Gesetzes für die Spar- und Kreditkassen im Juni 2007. Die Beziehungen der deutschen Kooperation mit den Institutionen des moldauischen Finanzsystems, insbesondere mit der CNPF und dem Finanzministerium, sind allerdings nach Beendigung des Projektes nicht aufrechterhalten worden.

Im Rahmen der Ex-Post-Evaluierung werden u. a. folgende Empfehlungen gemacht: Angesichts der besonders schweren sozioökonomischen Situation Moldaus besteht für Privathaushalte, Existenzgründer/-innen und kleine und mittlere Unternehmen im ländlichen und städtischen Bereich weiterhin ein großer Bedarf an Krediten und Versicherungsprodukten. Es wird deswegen ein erneutes Engagement der deutschen FZ und TZ empfohlen. Als Partner bieten sich hier sowohl der RFC (RDC) als auch Microinvest an. Mit der Schaffung der CNPF 2008 hat die Republik Moldau einen wichtigen Schritt bei der Verbesserung der gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen für Mikrofinanzen unternommen. Ein Bedarf für Politikberatung für die Verbesserung der Mikrofinanzgesetzgebung wurde identifiziert: Für die Erweiterung des Ansatzes zu Mikrofinanzen und die Potenziale für die Schaffung eines Verbandes, für eine Weiterentwicklung des legalen Rahmens, für die Ausbildung und Beratung von Personal und für die Stärkung der Aufsichtsaufgaben. Immer noch relevant bleibt die Wiederherstellung und institutionelle Stärkung eines zentralen Verbandes der Dorfkassen, der Aufgaben des Lobbying, Vertretung und Informationsmanagement zugunsten der Dorfkassenmitglieder übernimmt. Die bereits bestehenden intermediären Strukturen wie die RFC und Microinvest haben ebenfalls starke Potenziale für eine weitere Entwicklung des Dorfkassennetzes.

Der Bedarf an einer zentralen Institution, die die Aufgabe des Capacity Developments im Rahmen eines systematischen Konzeptes übernimmt ist vorhanden und sollte berücksichtigt werden. Der Aufbau von Beratungs- und Trainingseinrichtungen könnte ein weiterer Ansatzpunkt sein.

Anlage 1: Soll-Ist Vergleich der Zielerreichung



WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT
WISSEN WAS WIRKT

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@gtz.de
I www.gtz.de