



Förderung von Dienstleistern im Finanzsektor, Mongolei

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:

GFA Consulting Group GmbH

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

Eschborn, 18.01.2010

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	April – Juli 2009
Evaluierendes Institut/ Consulting-Firma	GFA Consulting Group GmbH
Evaluierungsteam	Ulla Törnroos (internationale Gutachterin) Tsetsen Dashtseren (nationaler Gutachter) Christiane Schröder (Juniorexpertin)

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Förderung von Dienstleistern im Finanzsektor, Mongolei
Nummer	2003.2258.6 und 2006.2140.9
Gesamtlaufzeit nach Phasen	1. Phase: 01/2005 – 07/2007 (2 Jahre und 7 Monate) 2. Phase: 08/2007 - 07/2009 (2 Jahre)
Gesamtkosten	1. Phase: 1.022.000 EUR 2. Phase: 1.000.000 EUR
Gesamtziel laut Angebot, bei laufenden Entwicklungs- maßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Das Banking Training Center (BTC) hat sich als ein rentabler, zentraler und unabhängiger Dienstleister für Personalentwicklung und Training im mongolischen Finanzsektor etabliert.
Politischer Träger	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Ministry of Finance and Economy, Department of Economic Cooperation)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Banking Training Center (BTC) Partner: Bank of Mongolia (BoM, mongolische Zentralbank) und die Mongolian Bankers Association (MBA)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Keine
Zielgruppen laut Angebot	Unternehmer, speziell Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmer (KKMU) im ländlichen und urbanen Raum, sowie landwirtschaftliche Produzenten und

	Viehwirte mit Bedarf an Finanzdienstleistungen
--	--

Zur Bewertung

<p>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></p>	4
<p>Einzelbewertung</p>	<p>Relevanz: 3; Effektivität: 4; Impact: 4; Effizienz: 4; Nachhaltigkeit: 4</p>

Im Auftrag der GTZ evaluierten Ulla Törnroos, Tsetsen Dashtseren und Christiane Schröder von der GFA Consulting Group GmbH das Projekt „Förderung von Dienstleistern im Finanzsektor, Mongolei“.

Die Ergebnisse der Entwicklungsmaßnahme wurden mit einem Multi-Methoden-Ansatz bewertet. Vor der Evaluierung vor Ort, die vom 10. bis 28. Mai 2009 stattfand, wurden die zur Verfügung gestellten Projektunterlagen analysiert und ein entsprechender „Inception Report“ verfasst. Die Ergebnisse des Evaluierungsberichts basieren auf Einzelgesprächen mit den deutschen und mongolischen Projektpartnern sowie mit Vertretern von Finanzinstituten und Zielgruppen (Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmer [KKMU] im ländlichen und urbanen Raum und landwirtschaftliche Produzenten). Für die Bewertung wählte das Evaluierungsteam drei Provinzen aus: *Darchan-Uul-Aimag*, das zweitgrößte Industriezentrum der Mongolei, *Selenge-Aimag*, eines der wichtigsten Anbauggebiete für Getreide und Gemüse, und *Zavkhan-Aimag*, eine mit Blick auf die sozioökonomische Entwicklung problematischere Region. Der Mission folgten zwei Befragungen von Personalmanagern und Schulungsteilnehmern, Sekundäranalysen von Projekt- und Hintergrunddokumenten und die Anfertigung des Berichts.

Die traditionellen Grundlagen wirtschaftlicher Aktivität in der Mongolei sind Viehhaltung und Landwirtschaft. Mittlerweile jedoch steht ein Großteil der industriellen Produktion und ausländischer Direktinvestitionen im Zusammenhang mit dem Abbau ausgedehnter Erzlagerstätten. Das beträchtliche Wirtschaftswachstum seit 2003 verdankt die Mongolei vor allem dem Boom im Bergbau. Doch obwohl die Gesamtwirtschaft große Fortschritte gemacht und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf sich fast verdreifacht hat, ist keine nennenswerte Verringerung der Armut zu verzeichnen. Vielmehr hat sich die soziale Ungleichheit verschärft, was die Zahl der Armen stark steigen lässt. Im Jahr 2005 lebten 22 Prozent der Bevölkerung von weniger als 1,25 USD pro Tag.

Der Auf- und Ausbau eines gesunden KKMU-Sektors stellt nach wie vor eine Herausforderung dar, und die Aussichten auf sein dauerhaftes Wachstum bleiben schlecht. Dies hat verschiedene Gründe. So fehlt es an infrastruktureller Ausstattung, der Ordnungsrahmen für eine Beteiligung der Privatwirtschaft ist schwach, das Steuersystem wirkt sich ungünstig aus, es gibt keine effiziente Finanzintermediation, und der Binnenmarkt ist klein. Da Geschäftsbanken hohe Anforderungen an Kreditsicherheiten stellen, sind Finanzdienstleistungen für KKMU und landwirtschaftliche Produzenten, die keine ausreichenden Sicherheiten bieten können, unerreichbar. Geschäftsbanken entstehen durch

die Zusammenarbeit mit KKMU hohe Opportunitätskosten. Dies ist einer der Hauptgründe für ihr geringes Interesse, auf KKMU abgestimmte Finanzdienstleistungen zu entwickeln.

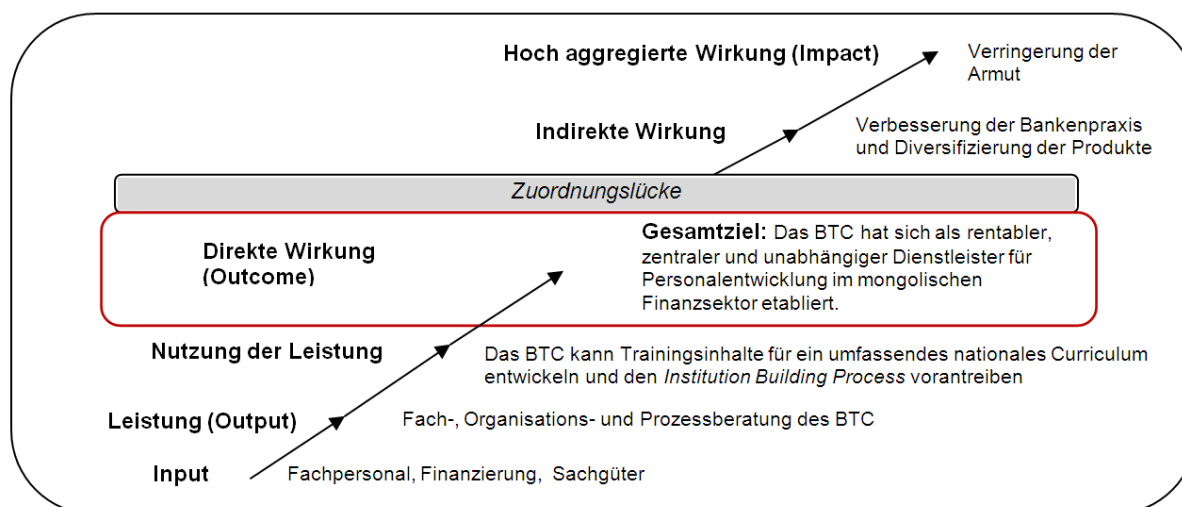
Den mongolischen Finanzinstitutionen fehlen qualifizierte Mitarbeiter. Allem Anschein nach sind mongolische Hochschulen nicht in der Lage, den Bedarf der Finanzinstitute an gut ausgebildeten Fachkräften zu decken. Diese müssen vielmehr auf bankinterne Schulungsprogramme ausweichen, um die erforderliche Personalentwicklung voranzubringen. Vor diesem Hintergrund kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass als Kernproblem für das Projekt gilt: *„Der geringe Ausbildungsstand der Bankmitarbeiter ist ein wesentlicher Hemmfaktor für die Expansion und Solidität des Finanzsektors.“*

Das Projekt „Förderung von Dienstleistern im Finanzsektor, Mongolei“ begann im Januar 2005; sein Gesamtziel lautete: *„Das Banking Training Center (BTC) hat sich als ein rentabler, zentraler und unabhängiger Dienstleister für Personalentwicklung und Training im mongolischen Finanzsektor etabliert“*. Nach Einschätzung der Gutachter ist das Gesamtziel durchaus geeignet, zur Lösung des Kernproblems beizutragen.

Die Umsetzung des Projekts erfolgte in zwei Phasen: 1. Phase von 01/2005 bis 07/2007 und 2. Phase von 08/2007 bis 07/2009. Die Gesamtlaufzeit betrug vier Jahre und sieben Monate, die Kosten beliefen sich auf insgesamt 2.022.000 EUR.

Die dem Projekt zugrundeliegende Wirkungshypothese kann wie folgt formuliert werden: Durch die Steigerung des Ausbildungsniveaus der Finanzintermediäre erhalten Klein-, Klein- und Mittelunternehmer und landwirtschaftliche Produzenten einen besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen. Phase I enthielt auf die wichtigsten Bedürfnisse der Zielgruppen abgestimmte Indikatoren. Diese wurden in Phase II nicht mehr verwendet. Folglich war die Wirkungshypothese eher auf Phase I als auf Phase II anwendbar. Die im Angebot beschriebene Wirkungskette ist plausibel und nachvollziehbar (siehe nachfolgende Darstellung).

Diagramm: Wirkungskette



Zur Bewertung des Erfolgs der Entwicklungsmaßnahme wurden die innerhalb des OECD/DAC vereinbarten Kriterien (Relevanz, Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen, Effizienz und Nachhaltigkeit) herangezogen. Die Bewertung eines Vorhabens nach den einzelnen Evaluierungskriterien geschieht anhand einer sechsstufigen Skala (Stufe 1: *sehr gutes Ergebnis* bis Stufe 6: *das Vorhaben ist nutzlos*). Das Kriterium Nachhaltigkeit stellt eine Ausnahme dar, hier wird eine vierstufige Skala verwendet (Stufe 1: *sehr gute Nachhaltigkeit* bis Stufe 4: *nicht ausreichende Nachhaltigkeit*). Die Gesamtbewertung des Projektes lautet: nicht zufriedenstellend; trotz erkennbarer positiver Ergebnisse dominieren negative Wirkungen (Stufe 4). Diese Bewertung ergibt sich aus: zufriedenstellender Relevanz, nicht zufriedenstellender Effizienz, nicht zufriedenstellenden entwicklungspolitischen Wirkungen, nicht zufriedenstellender Effektivität und nicht ausreichender Nachhaltigkeit.

Relevanz: Die Relevanz des Projekts wird eingestuft als: zufriedenstellend; positive Ergebnisse dominieren (Stufe 3). Das Projektkonzept sieht vor, KKMU und landwirtschaftliche Produzenten indirekt zu fördern. Dies soll durch den Aufbau nachhaltiger Strukturen bei einem vorhandenen Dienstleister geschehen, der den deutschen und CGAP-Strategien der Finanzsystementwicklung entspricht. Das Konzept steht zudem im Einklang mit der Strategie für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und den Grundsätzen der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft der deutschen Entwicklungspolitik. Die Entwicklungsmaßnahme entspricht dem Nationalen Aktionsplan 2004–2008 der mongolischen Regierung. Dieser betont die Bedeutung einer Reform des nationalen Finanzsektors für die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung des Landes. Obwohl die zur Erreichung des Projektziels geeigneten Projektpartner ausgewählt worden waren, mangelte

es an einem Gefühl für Eigenverantwortung (*Ownership*), und im Durchführungsvertrag definierte Bedingungen wurden nicht erfüllt. Die Tatsache, dass das BTC bereits in der Vergangenheit Geberunterstützung erhalten hatte, wurde im Konzept nicht ausreichend berücksichtigt. Es hätten größere Anstrengungen zum Aufbau interner Kapazitäten unternommen werden müssen, um langfristige Nachhaltigkeit sicherzustellen.

Effektivität: Obwohl das Projekt zur Struktur des nationalen Finanzsektors passt, wird die Effektivität, d.h. die Zielerreichung auf Gesamtzielebene, eingestuft als nicht zufriedenstellend; trotz erkennbarer positiver Ergebnisse dominieren negative Ergebnisse (Stufe 4). Verschiedene Faktoren verhinderten die effektive Projektdurchführung, und nur zwei der vier Indikatoren wurden erfüllt. *Indikator 1*, der sich auf den Nutzen der Trainingsangebote für die Teilnehmer bezog, wurde mit insgesamt 107 Trainings, seit 2006 durchgeführt und von 1.763 Teilnehmern besucht, *erfüllt*. Mehr als 95 Prozent dieser Schulungsteilnehmer bewerteten die Kurse als gut und hilfreich. Auch *Indikator 2* mit Schwerpunkt auf dem erfolgreichen Abschluss zusätzlicher Kursangebote in allen relevanten Funktionsbereichen wurde *erfüllt*. Das Projekt bot ein breites Spektrum von Kursen für Bankangestellte verschiedener Funktionsebenen an, die in Zusammenarbeit mit den Banken entwickelt worden waren. Allerdings ist unklar, ob dieser Indikator erfüllt wurde oder nicht, denn der Begriff „erfolgreicher Abschluss“ lässt sich unterschiedlich auslegen: Wird er als ‚regelmäßige Teilnahme‘ verstanden, ist er für das Evaluierungsteam erfüllt; meint er indes ‚bestandene Prüfung‘, ist er möglicherweise als nicht erfüllt anzusehen. *Indikator 3* wurde *nicht erfüllt*, da das BTC nicht über drei auf ihren Fachgebieten qualifizierte Mitarbeiter verfügt. Derzeit ist im BTC nur ein Mitarbeiter tätig, der Grundlagenschulungen durchführen kann; keiner der Mitarbeiter ist qualifiziert, Trainingsbedarfe zu erfassen und konzeptionell umzusetzen. Dieser Indikator hätte nur erfüllt werden können, wenn das BTC geeignetes Personal eingestellt hätte – ein Faktor, den die Entwicklungsmaßnahme nicht beeinflussen konnte. *Indikator 4*, dem zufolge das BTC kostendeckend arbeitet, wurde *nicht erfüllt*. Das finanzielle Ergebnis der Jahre 2007 und 2008 war gut aufgrund der zahlreichen Trainings, die mit Hilfe des Projekts und des BTC durchgeführt wurden. Allerdings hat das BTC 2009 keine weiteren Trainings durchgeführt und nur ein Training eigenständig repliziert. Das Evaluierungsteam geht davon aus, dass das BTC 2009 einen Verlust machen wird. Da das BTC eine Abteilung der mongolischen Zentralbank (BoM) ist, kann es nicht auf in vorangegangenen Jahren erzielte Erlöse zurückgreifen. Daher wird es auf absehbare Zeit auf die finanzielle Unterstützung durch Geber, Banken und die mongolische Zentralbank angewiesen bleiben. Ein unbeabsichtigtes positives Ergebnis bestand darin, dass die meisten Banken im Lauf der Projektdurchführung Trainingseinheiten bildeten und zuvor im

Projekt geschulte Kursteilnehmer als Ausbilder einsetzten, um Kurse für Bankmitarbeiter zu replizieren.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact): Im Rahmen des Projekts durchgeführte Trainings führten zu einer Professionalisierung und der Verbesserung einiger allgemeiner Grundsätze des Bankwesens. Eine Verbesserung der Situation in den ländlichen Regionen, in denen ein Großteil der Zielgruppen lebt, war nicht erkennbar. Es wurden neue Finanzprodukte im Spar- und Kreditbereich sowie im Zahlungsverkehr eingeführt, die jedoch nicht auf die spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppen abgestimmt waren. Es ist aber davon auszugehen, dass im Rahmen des Projekts zu den Themen Kreditrisikomanagement und Kreditvergabeverfahren durchgeführte Trainings auch für die Zielgruppen den Zugang zu Finanzdienstleistungen verbessert und den Anteil notleidender Kredite gesenkt haben. Darlehen, die den Zielgruppen, also KKMU-Unternehmern, Hirten und landwirtschaftlichen Produzenten gewährt wurden, waren in der Regel kurzfristig und dienten einzig dem Ausgleich saisonaler Spitzen. Damit deckten sie nicht den gesamten Investitionsbedarf der Zielgruppen. Es bestand kein messbarer Wirkungszusammenhang zwischen Sparprodukten und den Zahlungsflüssen von Haushalten. Genauso wenig erkennbar war, dass Frauen von Mikrofinanz-Dienstleistungen profitierten. Daher kommt das Evaluierungsteam zu dem Schluss, dass das Projekt nur eine begrenzte armutsmindernde Wirkung hatte. Folglich wird die indirekte Wirkung des Projekts eingestuft als: nicht zufriedenstellend; trotz erkennbarer positiver Ergebnisse dominieren negative Wirkungen (Stufe 4).

Effizienz: Die geplanten Projektressourcen waren geeignet, die beabsichtigten Leistungen zu erbringen. Allerdings arbeitete das Projekt als eigenständiger Trainingsanbieter, statt das BTC zu fördern, was eigentlich Projektziel war. Internationale Trainer wurden wiederholt für dieselben Themen eingesetzt, statt einen Kader mit lokalen Trainern aufzubauen. Es wurden zahlreiche Studienreisen durchgeführt, obwohl es effizienter gewesen wäre, weniger Studienreisen und an ihrer Stelle mehr Trainings in der Mongolei durchzuführen. Die Partner leisteten ihren im Durchführungsvertrag vereinbarten Beitrag nicht: Die Einstellung einer ausreichenden Zahl qualifizierter Mitarbeiter des BTC blieb aus. Damit war das BTC nicht adäquat besetzt und konnte das Projektziel nicht effizient erreichen. Zudem wurde das Projekt um eine zweite Phase verlängert, obwohl der Durchführungsvertrag nicht eingehalten worden war. Die Zusammenarbeit des Projekts mit mongolischen Banken war ausgezeichnet, obwohl das BTC in diese Beziehungen nicht eingebunden war. Daher wird die Effizienz eingestuft als: nicht zufriedenstellend; trotz erkennbarer positiver Ergebnisse dominieren negative Ergebnisse (Stufe 4).

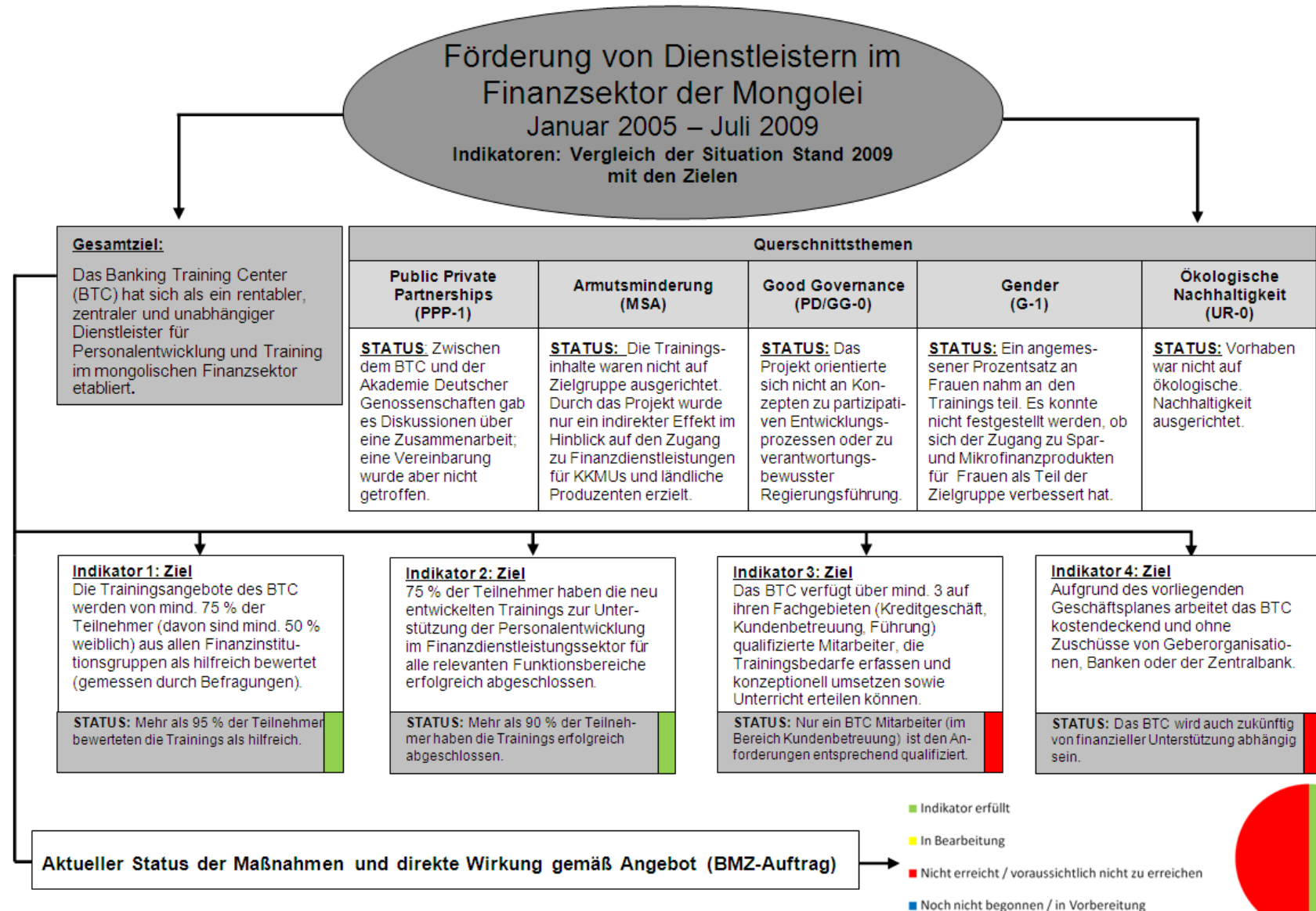
Nachhaltigkeit: Das BTC hatte bereits vor dem Projekt mit mehreren internationalen Gebern zusammengearbeitet; allerdings hatte es dabei eine mehr unterstützende als führende Rolle innegehabt. Das für die Nachhaltigkeit des BTC notwendige interne Leistungsvermögen ließ sich nur durch konkrete Maßnahmen aufbauen. Geeignete Räumlichkeiten wurden benötigt, passende Büros und Trainingsräume jedoch erst 2008 zur Verfügung gestellt. Da die mongolische Zentralbank den Durchführungsverträgen im Hinblick auf die Bereitstellung von Fachkräften für das BTC nicht entsprach, war das Projekt nicht in der Lage, die für das BTC vorgesehenen Kapazitäten aufzubauen. Dies hat zur Folge, dass das BTC derzeit nur bedingt in der Lage ist, geeignete, von lokalen Trainern geleitete Kurse anzubieten. Vielmehr konzentrierte sich das Projekt darauf, Kurse unter deutscher Leitung zu veranstalten; so blieb die Kompetenzentwicklung aufseiten lokaler Trainer aus. Die Projektaktivitäten waren hauptsächlich auf Banken und den Aufbau direkter Kontakte zu ihnen gerichtet. Dadurch verlagerte das Projekt die im Projektkonzept für den Aufbau des BTC geforderten Ressourcen und schwächte so dessen Fähigkeit, sich aus eigener Kraft zu tragen. Grundlagentrainings wurden sowohl vom BTC als auch von größeren Banken repliziert. Aufbaukurse können allerdings nur in komprimierter Form und auch dann nur ohne Qualitätsgarantie durchgeführt werden. Eine gewisse Nachhaltigkeit ist damit aufseiten der Banken erkennbar. In den Jahren 2007 und 2008 wickelte das Projekt eine Reihe von Trainingskursen über das BTC ab und trug so zu dessen positiven Finanzergebnissen dieser Jahre bei. Betrachtet man jedoch die Trainingsaktivitäten des BTC in den ersten fünf Monaten des Jahres 2009, wird deutlich, dass das Trainingscenter betrieblich wie finanziell nicht nachhaltig arbeitet: In dieser Zeit wurde nur eines der Projekttrainings durchgeführt. Anstatt dass Eigenverantwortung von der mongolischen Zentralbank (BoM) auf die Mongolian Bankers Association (MBA) übertragen wird, bleibt das BTC Teil der BoM und damit abhängig von dieser und/oder von Gebern, die technische und finanzielle Unterstützung leisten. Ein nachhaltiges Projektergebnis sind die umfangreichen Studienunterlagen, die unterschiedliche, in den einzelnen Kursen behandelte Themen abdecken. Sie schließen eine große Lücke in der Fachliteratur der Mongolei, täuschen jedoch nicht darüber hinweg, dass dem BTC auch zum Projektende insgesamt eine nachhaltige Struktur fehlt. Zusammenfassend wird die Nachhaltigkeit eingestuft als: nicht ausreichend; die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Projekts ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht verbessern (Stufe 4).

Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: (i) Einzelne kleine Projekte, die nicht Teil eines größeren Programms sind, müssen engmaschig und regelmäßig von der

GTZ-Zentrale überwacht werden. Darüber hinaus ist es wichtig, dass das Projekt von der GTZ-Zentrale technisch unterstützt wird. So wird sichergestellt, dass unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden, zum Beispiel wenn das Projektziel nicht erreichbar scheint. (ii) Bevor ein Projekt mit einem Durchführungspartner geplant wird, sollte sorgfältig geprüft werden, welche Erfahrungen andere Geber in der Zusammenarbeit mit diesem Durchführungspartner gemacht haben. (iii) Auf Basis der Projektrisiken, die in der Fact-Finding-Phase ermittelt werden, sollten eine Exit-Strategie und Korrekturmaßnahmen erarbeitet werden. Weicht das Projekt von der gewünschten Richtung ab, sollte umgehend gehandelt werden. (iv) Im Falle, dass eine Projektverlängerung vorbereitet wird, sollten unbedingt in der Projektfortschrittskontrolle genannte relevante Empfehlungen berücksichtigt werden.

Empfehlungen an die Durchführungspartner: Da keine weiteren Fördermittel bereitgestellt werden, muss der Durchführungspartner nun einen Alternativplan entwickeln, um die operative und finanzielle Nachhaltigkeit des BTC sicherzustellen.

Anhang: SOLL-IST-VERGLEICH



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