

Armenien: Aufbau eines Einlagensicherungssystems

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	2403000	
BMZ-Projektnummer	2003 65 312 (Investition) 2003 70 155 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	Finanz- und Wirtschaftsministerium Armenien	
Consultant	GBDS	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2010)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 2005	2. Quartal 2005
Durchführungszeitraum	36 Monate	46 Monate
Investitionskosten	3,90 Mio. EUR	3,90 Mio. EUR
Eigenbeitrag	---	--
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,90 Mio. EUR	3,90 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen des Vorhabens "Aufbau eines Einlagensicherungssystems" (BMZ-Nr. 2003 65 312) hat die deutsche Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) die Anfangskapitalisierung in Höhe von 3,5 Mio. EUR zum Aufbau des Einlagensicherungssystems finanziert. Die hohe Anfangskapitalisierung signalisiert die finanzielle Stabilität des Systems nach außen und reduziert die sonst von den Sparern zu tragenden Kosten der Initialkapitalisierung. Darüber hinaus wurde der Aufbau des Einlagensicherungsfonds, die Qualifizierung seiner Mitarbeiter und die Einführung der Einlagensicherung im Lande durch eine Begleitmaßnahme in Höhe von 0,4 Mio. EUR unterstützt.

Ziel des Vorhabens war es, ein funktionsfähiges und bei den Banken und in der Öffentlichkeit nachhaltig verankertes Einlagensicherungssystem zur verstärkten Mobilisierung von lokalen Ersparnissen und zur Stabilisierung des Bankensystems zu schaffen (Projektziel). Damit sollte ein Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems als wichtiges Element zur weiteren Entwicklung der Volkswirtschaft Armeniens geleistet werden (Oberziel). Zielgruppe waren Kleinsparer, denen die sichere Anlage

ihrer Ersparnisse ermöglicht wird. Mittelbar wurde auch erwartet, dass auf der Mesoebene die armenischen Banken durch die verbesserte Refinanzierung über Kundeneinlagen sowie die armenische Volkswirtschaft auf der Makroebene über eine verbesserte Kreditversorgung von dem Vorhaben profitieren.

Für die Oberzielerreichung galten dabei folgende Indikatoren: (1) Senkung der Differenz zwischen der Einlagenverzinsung verschiedener Banken und (2) die Reduktion der Zinsmarge im Bankensektor bis 2006 im Durchschnitt auf unter 10%. Indikatoren für die Erreichung des Projektzieles waren: (1) Erhöhung der Relation der gesamten Kundeneinlagen zum BIP bis Ende 2006 auf 20 %, (2) korrekte Abwicklung von auftretenden Entschädigungsfällen ohne das Einlagensicherungssystem zu gefährden und (3) Anstieg des Bekanntheitsgrades des Einlagensicherungssystems und des Verständnisses seiner Arbeitsweise unter der Bevölkerung, gemessen an Umfragen.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Darlehensnehmer ist der armenische Staat, vertreten durch das Finanz- und Wirtschaftsministerium. Das FZ-Darlehen in Höhe von 3,5 Mio. EUR wurde zu IDA-Konditionen mit 40 Jahren, 10 Freijahren und einem Zins von 0,75% p.a. gewährt und dem Einlagensicherungsfonds zu gleichen Konditionen weitergeleitet. Die Mittel standen dem Einlagensicherungsfonds direkt nach Herstellung der Auszahlungsreife am 15.09.2005 zur Verfügung. Hinweise auf Mittelfehlverwendung liegen uns nicht vor.

Der Armenische Einlagensicherungsfonds (ADGF) besteht aktuell aus 6 Personen. Neben dem Direktor, seinem Stellvertreter und seinem Assistenten besteht der Mitarbeiterstab aus einem Senior-Ökonomen, einem Juristen (Teilzeit) und einem Buchhalter (Teilzeit). Zusätzlich wird ADGF von einem internen Wirtschaftsprüfer kontrolliert. Der eingesetzte Consultant beriet den Fond und führte verschiedene Workshops und die Organisation von Ausbildungsreisen ins Ausland für die Mitarbeiter durch. Anfang 2008 fand ein Personalwechsel an der Spitze des ADGF statt, als der Direktor und der Senior-Ökonom den Fonds verließen. Dies war mit einem großen Verlust an Erfahrung und Wissen verbunden. Dadurch verlängerte sich der Projektfahrplan, um neues Humankapital aufzubauen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der Einlagensicherungsfonds ist ein wichtiger Baustein auf dem Weg des armenischen Bankensektors hin zu einem Finanzsystem westlicher Prägung. Nach dem großen Vertrauensverlust der Bevölkerung in den Bankensektor in Folge der Transformation zu einem marktorientierten Finanzsystem und den damit zusammenhängenden Refinanzierungsproblemen der inländischen Banken sowie der geringen Ersparnis der Bevölkerung war die Einrichtung eines solchen Fonds geeignet, um diese Probleme anzugehen.

Durch das Vorhaben wird vor allem die Gruppe der Kleinsparer erreicht, die tendenziell eher zur ärmeren Hälfte der Bevölkerung gehören. Männer und Frauen werden durch das Vorhaben gleichmäßig gefördert und es ist kein Unterschied im Zugang zu Spareinlagen für beide Geschlechter zu beobachten. Das Vorhaben war nicht auf Umwelt- oder Ressourcenschutz ausgerichtet, negative Umweltwirkungen sind auszuschließen. Durch die Gründung einer neuen staatlichen Institution auf der Basis eines nach westlichen Regeln arbeitenden Governance-Modells hat das Vorhaben einen positiven Einfluss auf gute Regierungsführung.

In einer zusammenfassenden Bewertung schätzen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt ein (Informationen zur Erfolgsbeurteilung finden sich

in den Fachinformationen „Ex Post Evaluierungskriterien und Ratingsystem für die deutsche bilaterale FZ“ (14. September 2006)):

Relevanz: Das Vorhaben war konzeptionell dazu geeignet, einem Kernproblem des Finanzsektors, dem mangelnden Vertrauen der Bevölkerung in den Finanzsektor, entgegenzuwirken. Einlagensicherungsfonds sind ein zentrales Element für die Entwicklung eines leistungsfähigen Finanzsektors, der wiederum zur wirtschaftlichen Entwicklung der Volkswirtschaft beiträgt und der deshalb eine der Prioritäten des Partnerlandes war und ist. Eine geeignete, die Zahlungsfähigkeit im Schadensfall sicher stellende institutionelle Ausgestaltung der Depositensicherung hat ebenfalls eine hohe Bedeutung für Kleinsparer, die den ärmeren, wenn auch nicht den ärmsten Teil der Bevölkerung darstellen. Immer mehr Studien bestätigen die positive Rolle von sicheren Sparmöglichkeiten für die Bevölkerung bei der Bewältigung ihres Alltags und bei der Realisierung von Investitionsvorhaben. Das Vorhaben stand somit im Einklang mit den aktuellen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Prioritäten der Bundesregierung für den Finanzsektor und es hat das Potential, die Ziele der Armutsminderung (MDG) zu unterstützen. Deshalb bewerten wir insgesamt die Relevanz des Vorhabens als gut (Teilnote 2).

Effektivität: Alle Projektzielindikatoren sind erreicht worden. Die Relation der Kundeneinlagen zum BIP betrug 22,5% und lag damit über dem geforderten Wert von 20%. Der Bekanntheitsgrad des Einlagensicherungssystems in der Bevölkerung ist definitiv gestiegen (2006: 23%). Umfragen im Dezember 2010 ergaben einen Bekanntheitsgrad von 74%. Die korrekte Abwicklung von Schadensfällen kann noch nicht beurteilt werden, da ein Schadensfall bisher nicht vorlag. Die institutionellen Bedingungen lassen trotz einiger Schwächen darauf schließen, dass der Einlagensicherungsfonds auch im Schadensfall seine Aufgabe erfüllen wird. Entscheidend wird dabei sein, dass die Zentralbank den ADGF bei seiner Arbeit optimal unterstützt. Da aus den jetzigen Erfahrungen deutlich wird, dass die Zentralbank gewillt ist, die Arbeit des ADGF durch eine Weiterentwicklung der Auszahlungsmodalitäten im Schadensfall zu unterstützen, bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als gut (Teilbewertung: Stufe 2).

Effizienz: Die finanzielle Situation des ADGF ist als gut zu bewerten. Seit der Anfangskapitalisierung der KfW in Höhe von 3,5 Mio. EUR hat sich das Fondsvolumen durch Mitgliedsbeiträge und Verzinsung auf 10,3 Mio. EUR erhöht. Dem stehen versicherungsfähige Einlagen von 246.779.704 EUR gegenüber. Die Nettozinseinnahmen des ADGF lagen im Zeitraum von 2005-2010 durchschnittlich bei 6,6%. Sie reichen ohne Probleme aus, um die laufenden Kosten des Fonds zu decken. Zu der gewählten institutionellen Form eines Einlagensicherungssystems gibt es u.E. keine bessere Alternative, die so schnell hätte vertrauenssichernd wirken können. Ohne die Anfangskapitalisierung durch die FZ hätte sich das Fondsvermögen über die Prämien der Banken über viele Jahre aufbauen müssen, bevor ein glaubhafter Versicherungsschutz zustande gekommen wäre, oder der armenische Staat hätte diese Funktionen übernehmen müssen. Letzteres hätte jedoch zu Fehlanreizen für die versicherten Banken führen können und hätte zudem den Vertrauensschutz unmittelbar an die Bonität des armenischen Staates geknüpft. Aus diesen Gründen bewerten wir auch die Allokationseffizienz als gut, so dass wir insgesamt zu einer guten Beurteilung der Effizienz des Vorhabens kommen (Teilbewertung: Stufe 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit: Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems als wichtiges Element zur weiteren Entwicklung der Volkswirtschaft in Armenien zu leisten. Die Oberziele sind, gemessen an den Indikatoren, nicht vollständig erreicht worden. Die Differenz der Einlagenverzinsung verschiedener Banken lag im Jahr der Einführung des Einlagensicherungssystems bei 9,5 %, ist nach der Finanzkrise zeitweise aber auf 15,2% gestiegen. Die Wirkung des Einlagensicherungssystems dürfte in diesem Fall allerdings von den Auswirkungen der Finanzkrise überlagert worden sein: Die große Heterogenität der Effekte der Krise auf verschiedene Banken dürfte der Hauptgrund für

den starken Anstieg der Zinsdifferenz sein. Der zweite Indikator für die Oberzielerreichung, die Reduktion der Zinsmargen, kann als erfüllt bezeichnet werden. Mit dem Vorhaben wurde die Zielgruppe der armenischen Kleinsparer gut erreicht und deren Sparguthaben deutlich mobilisiert. Die Anzahl von Depositenkonten sowie das Volumen stiegen stark an. Die Refinanzierungsmöglichkeiten der Banken haben sich seit PP deutlich erhöht. Die positive Entwicklung des Finanzsektors wird nicht nur an der Steigerung der durchschnittlichen Laufzeit von Krediten sowie einem deutlichen Anstieg der Relation zwischen Bank Assets und GDP deutlich, sondern auch an einer klaren Vertiefung der Finanzintermediation (Relation der Kredite an den Privatsektor zum BIP stieg von 8,7 (2005) auf 23,7 (2009)). Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit mit gut (Teilbewertung: Stufe 2).

Nachhaltigkeit: Der AGDF wird mit hoher Wahrscheinlichkeit langfristig in der Lage sein, ohne weitere Unterstützung des Auslandes seinem Auftrag nachzukommen; eine weitere Kapitalisierung wird aller Voraussicht nach nicht notwendig sein. Die bisherige solide finanzielle Entwicklung und die positiven Rahmenbedingungen lassen erwarten, dass die Oberziele auch in Zukunft erfüllt werden. Von entscheidender Bedeutung wird das Engagement der Zentralbank bei der weiteren Verbesserung der Auszahlungsmodalitäten im Schadensfall sein. Da dort erste Schritte unternommen wurden, schätzen wir auch das Interesse der CBA an einem funktionierendem Einlagensicherungsfonds als hoch ein. Wir beurteilen die Nachhaltigkeit des Vorhabens als gut. (Teilbewertung: Stufe 2).

In einer zusammenfassenden Bewertung der vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir auf der Basis der von uns zu untersuchenden Prüfungspunkte zu einem insgesamt guten Ergebnis des Vorhabens (Gesamtbewertung: 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Keine.

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.