

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Aserbaidsschan: Aufbau eines Einlagensicherungsfonds



Sektor	2403000 - Finanzintermediäre des formellen Sektors	
Vorhaben/Auftraggeber	Aufbau eines Einlagensicherungsfonds (ESF) BMZ-Nr.: 2002 66 254	
Projektträger	Azerbaijan Deposit Insurance Fund (ADIF)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	EUR 5,0 Mio.	EUR 5,0 Mio.
Eigenbeitrag	-	-
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	EUR 5,0 Mio.	EUR 5,0 Mio.

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Die FZ-Maßnahme umfasste Strukturierung, Aufbau und Anfangskapitalisierung des Einlagensicherungsfonds (ESF) ADIF. Maßnahmenpakete waren eine Anfangskapitalisierung des ESF i.H.v. EUR 5,0 Mio. (FZ-Darlehen) sowie eine Begleitmaßnahme i.H.v. EUR 1,0 Mio., um den ESF institutionell nachhaltig zu strukturieren und zu stärken (Personal, Planung, Systeme, Prozesse) und die Implementierung von international anerkannten Standards zu unterstützen.

Zielsystem: Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel (Oberziel) der FZ-Maßnahme war es, einen Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems als wichtiges Element zur weiteren Entwicklung der Volkswirtschaft zu leisten. Das Projektziel der FZ-Maßnahme bestand darin, ein bei Banken und in der Öffentlichkeit nachhaltig verankertes Einlagensicherungssystem zur verstärkten Mobilisierung von lokalen Ersparnissen und zur Stabilisierung des Bankensystems zu schaffen.

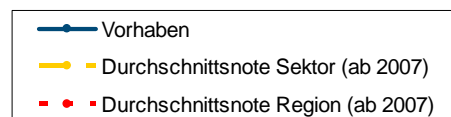
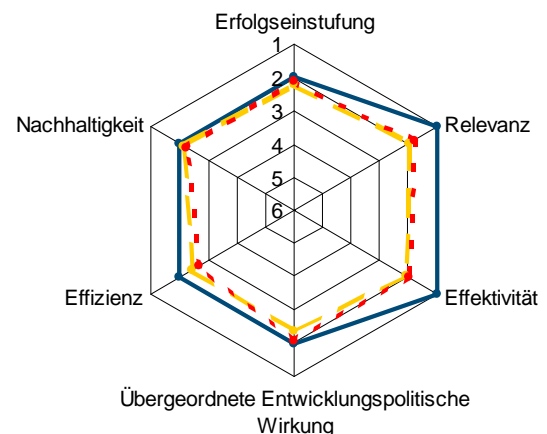
Zielgruppe: Kleinsparer, die über wenige Möglichkeiten verfügen, Ersparnisse produktiv und sicher anzulegen.

Gesamtvotum: Note 2

Bemerkenswert:

Die aserbaidsschanischen Partner (Regierung, Zentralbank) griffen frühzeitig auf die Erfahrungen der deutschen FZ beim Aufbau von Einlagensicherungssystemen zurück. Somit konnte das grundsätzlich von Partnerseite entwickelte Vorhaben von Anfang an angemessen unterstützt werden.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Trotz dass der ESF zu mehr Vertrauen in den privaten Bankensektor und damit auch zu mehr Wettbewerb im aserbaidischen Finanzsektor beigetragen hat, der Fonds mit hoher Effizienz und Nachhaltigkeit arbeitet, bewerten wir das Vorhaben insbesondere aufgrund der weiterhin hohen Konzentration des aserbaidischen Bankensektors und der fortbestehenden Schwächen des Fonds bei Verfahren und EDV-Ausstattung in der Gesamtschau mit gut (**Note 2**).

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Das Vorhaben war konzeptionell dazu geeignet, einem Kernproblem, nämlich 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 beiträgt und deshalb eine der Prioritäten des Partnerlandes war und ist. Eine geeignete, die Zahlungsfähigkeit im Schadensfall sicher stellende institutionelle Ausgestaltung der Depositensicherung hat vor allem hohe Bedeutung für Kleinsparer, die den ärmeren Teil der Bevölkerung darstellen. Sichere Sparmöglichkeiten sind sowohl für die Existenzsicherung der Sparer als auch für die Realisierung von Investitionsvorhaben essentiell. Das Vorhaben stand somit im Einklang mit den entwicklungspolitischen Zielen und Prioritäten der Bundesregierung für den Finanzsektor und unterstützt die Ziele der Armutsminderung (MDG). Das Vorhaben war gut mit anderen Gebern abgestimmt; insbesondere war auch der IWF eingebunden. Daher bewerten wir insgesamt die Relevanz des Vorhabens als sehr gut (Teilnote 1).

Effektivität: Drei von fünf Projektzielindikatoren, welche die Mobilisierung der Ersparnisse der Bevölkerung und insbesondere der Zielgruppe der Kleinsparer betreffen, sind bereits 4 Jahre nach Projektprüfung erreicht bzw. deutlich überschritten. Die Einlagen natürlicher Personen stiegen zwischen 2007 und 2011 deutlich stärker als das BIP, die Kleinspareinlagen erreichten bereits 2011 (nicht erst 2015) den Zielwert von AZN 260 Mio. und der Anteil der längerfristigen an den Gesamteinlagen übertrifft mit 81% leicht den Zielwert von 80%. Lediglich die beiden Projektzielindikatoren, die auf den Kapitalaufbau des ESF abstellen – Deckungsquote (Fondsvolumen / versicherte Einlagen) von 5%, Abdeckung der versicherten Einlagen der beiden größten Privatbanken durch das Fondsvolumen zu mindestens 100% - sind noch nicht erreicht; ihr planmäßiges Erreichen bis 2015 ist aber wahrscheinlich. Überdies hat der ESF auch einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht, was seine vertrauensbildende und das Finanzsystem stärkende Rolle unterstützt. 70% der bei Umfragen Angesprochenen kannten den ESF, was durch eine gut strukturierte ‚website‘ sowie zahlreiche Interviews und Artikel unterstützt wird. Insofern bewerten wir insgesamt auch vor dem Hintergrund der zügig erreichten Ziele die Effektivität des Vorhabens als sehr gut (Teilnote 1).

Effizienz: Die finanzielle Situation des ESF ist als gut zu bewerten. Die Kapitalisierung durch die deutsche FZ mittels eines FZ-Darlehens an den aserbaidischen Staat in

Höhe von EUR 5,0 Mio. wird durch mittlerweile kumulierte Beiträge der Banken von ca. EUR 27 Mio. deutlich übertroffen. So stieg das Fondsvolumen in den letzten dreieinhalb Jahren jährlich im Durchschnitt um ca. AZN 9,5 Mio. auf mittlerweile AZN 37,0 Mio. Der ESF weist einen kontinuierlich gestiegenen Überschuss aus, welcher 2010 EUR 7,9 Mio. erreichte. Die Nettozinseinnahmen (0,37 Mio. EUR in 2010) entsprachen einer durchschnittlichen Verzinsung von 3,6% des Finanzanlageportfolios, was der konservativen Investitionspolitik des Fonds geschuldet ist. Dennoch reichten allein die Nettozinseinnahmen in 2010 (2009) aus, um 56% (94%) der gesamten Betriebsausgaben zu decken. Unter Berücksichtigung der Beitragseinnahmen (EUR 8,3 Mio. in 2010) zeigt sich, dass die Betriebsausgaben lediglich einen Bruchteil (etwa 7%) der gesamten Betriebseinnahmen umfassen. Die resultierenden Überschüsse führen zu einer kontinuierlichen Steigerung des Fondsvolumens und damit des zur Absicherung der Einlagen zur Verfügung stehenden Betrages. Zu der gewählten institutionellen Form eines Einlagensicherungssystems gibt es u.E. keine bessere Alternative, die so schnell hätte vertrauenssichernd wirken können, auch wenn noch ein gewisses Verbesserungspotential insofern besteht, als die Versicherungsprämien der Banken von ihrem individuellen Risiko abhängig gemacht werden könnten. Ohne die zielgerichtete Begleitmaßnahme wäre die rasche, professionelle Aufstellung des Fonds wahrscheinlich nicht gelungen. Ohne die Anfangskapitalisierung durch die FZ hätte sich das Fondsvermögen langsamer aufgebaut und der heute bestehende Versicherungsschutz wäre entsprechend später zustande gekommen, oder der aserbaidische Staat hätte die Absicherungsfunktionen übernehmen müssen. Letzteres hätte jedoch zu Fehlanreizen für die versicherten Banken führen können (Versicherung bonitätsmäßig schwacher Banken, auch wenn diese überhöhte Zinsen zur Attrahierung von möglichst vielen Depositen anbieten) und hätte den Vertrauensschutz unmittelbar an die Bonität des Staates geknüpft. Aus diesen Gründen bewerten wir auch die Allokationseffizienz als gut. Allerdings bestehen auch 4 Jahre nach Gründung die Probleme bei der EDV-Unterstützung des Fonds noch fort, was im Bedarfsfall die korrekte Schadensabwicklung erschweren würde. Gleichzeitig werden zwar Innovationen wie z.B. risikoorientierte Beitragssysteme angestrebt, für welche der Fonds bisher überhaupt noch nicht qualifiziert bzw. ausgestattet ist. Auch ist es trotz guter Arbeitsbeziehungen mit der Zentralbank (CBAR) offensichtlich noch nicht gelungen, eine angestrebte Kreditlinie sowie das Recht zur vorzeitigen Einlieferung von Wertpapieren zur Liquiditätsbeschaffung vertraglich zu vereinbaren. Aus diesen Gründen beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens nur mit gut (Teilnote 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems als wichtiges Element zur weiteren Entwicklung der Volkswirtschaft in Aserbaidschan zu leisten. Die Oberziele sind, gemessen an den bis 2015 zu erfüllenden Indikatoren, teilweise jetzt schon erreicht, und teilweise kann mit einer Erreichung bis 2015 gerechnet werden. Der Anteil der Aktiva der zwei größten Banken, darunter die mehrheitlich staatliche IBA, an den Gesamtkтива sank stetig, um knapp 4%-Punkte auf 43,8% und liegt nur noch knapp über den im Indikator bis 2015 erwarteten 40%. Der Anteil der privaten Banken an den Einlagen natürlicher Personen liegt mittlerweile bei 79%; der für 2015 gesetzte Zielwert von mehr als 50% ist

somit bereits jetzt deutlich überschritten. Durch Verringerung der Konzentration und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der privaten Banken wurde die Systemanfälligkeit des Bankensektors verringert. Die positive Entwicklung des Finanzsektors wird überdies an der Steigerung der durchschnittlichen Laufzeit von Krediten und einer insgesamt besseren Finanzintermediation deutlich – die Relation Privatsektorkredite / BIP stieg von 12,9 (2006) auf 21,7 (2011)¹). Die kontinuierlich positive Entwicklung des Finanzsystems wurde auch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre nicht unterbrochen. Trotzdem ist die Dominanz der beiden größten Banken im Sektor, vor allem der mehrheitlich staatlichen IBA, die sich lange gegen die Einrichtung des Fonds gestemmt hatte, immer noch deutlich. Dieser Umstand würde sich auch mit der Zielerreichung von „40% Marktanteil der beiden größten Banken bis 2015“ nicht wesentlich ändern. Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens daher nur mit gut (Teilnote 2).

Nachhaltigkeit Der ESF wird mit hoher Wahrscheinlichkeit langfristig in der Lage sein, auch ohne weitere Kapitalisierungsmaßnahmen durch die Gebergemeinschaft seinem Auftrag nachzukommen. Die bisherige solide finanzielle Entwicklung, die positiven Rahmenbedingungen sowie der öffentliche Dialog lassen erwarten, dass die Wirkungen auf Oberzielebene auch in Zukunft erhalten bleiben. Das Interesse von Zentralbank und Regierung an einem funktionierenden Einlagensicherungsfonds wird als sehr hoch eingeschätzt. Es wurde frühzeitig, d.h. bereits in der Aufbauphase des Einlagensicherungsfonds auf Expertise der deutschen FZ zurückgegriffen. So konnte die aserbaidische Seite den ESF in angemessener Struktur gründen und diesen seinen Betrieb bereits ca. zweieinhalb Jahre vor der Kapitalisierung aus Mitteln der FZ aufnehmen. Wir stellen, vielleicht auch deshalb, ein von Anfang an hohes Maß an ownership bei den aserbaidischen Partnern fest. Ca. 85% der Fondsmittel des ESF sind inzwischen durch Gebühren des Bankensektors generiert worden, während der deutsche FZ-Beitrag nur noch 15% ausmacht. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens als gut (Teilnote 2).

¹ S&P, 02/2011

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.