

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Montenegro: Aufbau eines Einlagensicherungsfonds



Sektor	2403000 - Finanzintermediäre des formellen Sektors	
Vorhaben/Auftraggeber	Förd. des Einlagensicherungsfonds Montenegro - BMZ-Nr. 2005 65 457 - BMZ-Nr. 2005 70 200 - BM	
Projektträger	Deposit Protection Fund of Montenegro	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht:	2011/2011	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	EUR 2,5 Mio	Keine Änderung
Eigenbeitrag	EUR 0,5 Mio	Keine Änderung
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	EUR 2,5 Mio EUR 2,5 Mio	Keine Änderung

* Vorhaben nicht in Stichprobe

Projektbeschreibung: Durch eine Anfangskapitalisierung in Höhe von EUR 2,5 Mio sollte der neu etablierte Einlagensicherungsfonds in die Lage versetzt werden, sehr schnell eine echte, wirksame Sicherung von Einlagen bei Banken in Montenegro leisten zu können, ohne den montenegrinischen Staatshaushalt oder die lokalen Banken für die Anschubfinanzierung mit Beiträgen, die über das normale Maß hinausgehen, belasten zu müssen. Die Begleitmaßnahme diente dazu, den Einlagensicherungsfonds als Projektträger bei der Etablierung von Prozeduren und Regeln zu unterstützen, das Personal zu qualifizieren und dadurch den Aufbau des Einlagensicherungsfonds nachhaltig zu sichern.

Zielsystem: Das Oberziel war es, einen Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems als wichtiges Element für die weitere Entwicklung der Volkswirtschaft Montenegros zu leisten. Projektziel war es, durch ein funktionierendes Einlangensicherungssystem das Vertrauen in das Bankensystem zu stärken und Ersparnisse von Privatpersonen zu attrahieren. Dies sollte das Bankensystem insgesamt stärken, da es über eine breitere Refinanzierungsbasis verfügen kann.

Zielgruppe: Kleinsparer (auch Klein- und Kleinstunternehmen), die vorher über geringe Möglichkeiten verfügten, ihre Ersparnisse produktiv und sicher anzulegen, sowie mittelbar montenegrinische Banken durch verbesserte Refinanzierungsmöglichkeiten sowie die gesamte Volkswirtschaft, die von einem funktionierenden Finanzsystem profitiert.

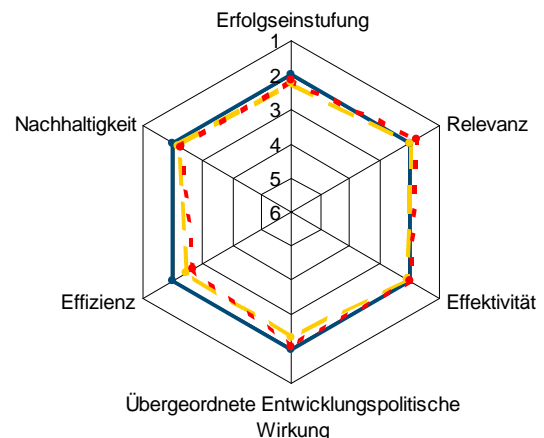
Gesamtvotum: Note 2

Gute Umsetzung des Fonds, Zielindikatoren erreicht und teilweise sogar überschritten, Weiterentwicklung durch Einführung von risikoabhängigen Beiträgen der Banken und bessere Öffentlichkeitsarbeit erstrebenswert.

Bemerkenswert:

Es ist ausweislich einer Umfrage in Montenegro nicht gelungen, den Einlagensicherungsfonds im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern. Besser fokussierte Öffentlichkeitsarbeit wäre dem Projekt förderlich gewesen

Bewertung nach DAC-Kriterien



—●— Vorhaben

—■— Durchschnittsnote Sektor (ab 2007)

—■— Durchschnittsnote Region (ab 2007)

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Das Vorhaben wurde professionell und zielgerichtet umgesetzt, auch wenn in der Zukunft gewisse Weiterentwicklungen (Einführung risikoabhängiger Prämien der Banken) notwendig erscheinen. Die gesetzten Ziele sind insgesamt trotz der zwischenzeitlichen Finanzmarktkrise erreicht worden. Einzelne Zielindikatoren wurden deutlich überschritten.

Note: 2.

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Das Vertrauen der Montenegriner in das eigene Bankensystem war in der Vergangenheit nur gering. Wesentliche Gründe dafür kann man in zwei Hyperinflationen sehen, die das Land in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts erlitten hatte. Um für die Bevölkerung eine Möglichkeit der (Geld-)Vermögensbildung zu schaffen, die auch Zinseinkünfte erzielen lässt, muss Vertrauen in das Bankensystem geschaffen werden, damit die Anreize für zusätzliches (Zins-) Einkommen stärker bewertet werden als das Risiko, bei einem Bankenzusammenbruch die getätigten Einlagen zu verlieren. Gleichzeitig wird auf diese Weise eine einheimische Refinanzierungsbasis für die Banken geschaffen, die deren Abhängigkeit von den jeweiligen (ausländischen) Muttergesellschaften vermindert. Ein Einlagensicherungsfonds kann zu beiden Komplexen einen wesentlichen Beitrag leisten. Andere Geber wie USAID, Weltbank und IWF förderten die Stärkung des Bankensektors, seine Stabilität und eine verbesserte Wertschöpfung. Insofern war das Projekt zu diesen Vorhaben komplementär. Das Vorhaben stand im Einklang mit den Zielen der Regierung des Partnerlandes, die der wirtschaftlichen Entwicklung, die durch ein funktionsfähiges Finanzsystems gefördert wird, eine hohe Priorität einräumt. Das Vorhaben entsprach und entspricht ebenfalls den aktuellen entwicklungspolitischen Zielsetzungen und Prioritäten der Bundesregierung für den Finanzsektor, und es hat das Potential, die Ziele der Armutsminderung (MDG) zu unterstützen (Teilnote 2).

Effektivität: Die Projektziele wurden alle erreicht. So betrug der Indikator für die Entwicklung des Einlagenvolumens, die Relation der gesamten Termin und Spareinlagen zum BIP, bereits Ende 2009 56,7% und liegt aktuell bei 57,56%. Damit wird der geforderte Wert von 40% bis 2011 deutlich übertroffen (PP 2005: 29%). Auch die für 2011 geforderte Relation von Termin- und Spareinlagen natürlicher Personen zum BIP von 20% wurde schon Ende 2009 mit 24% übertroffen. Sie liegt aktuell bei 20,8% (Stand 2005: ca. 10%). Die Einlagen von Kleinsparern mit Einlagen kleiner T€ 5 stiegen von € 34,3 Mio (2005) auf € 207,6 Mio im dritten Quartal 2010 und damit um weit mehr als die geforderten 10%. Sehr erfreulich entwickelte sich die Deckungsrate des Fonds und übertraf schon per September 2010 mit 9,37% die erst für 2015 geforderte Quote von 5%. Der Anteil von Termineinlagen natürlicher Personen liegt aktuell bei 36,14% und damit über dem geforderten Wert von 20%. Ob diese Entwicklung allerdings vorwiegend auf den Fonds und das durch ihn geschaffene Vertrauen in der Bevölkerung zurück zu führen ist, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden. Eine im Jahr 2008 durchgeführte Umfrage ergab, dass der Fonds lediglich einem Vier-

tel der Bevölkerung bekannt war. Dennoch lässt sich sagen, dass das Projekt, gemessen an den Projektzielindikatoren, erfolgreich war (Teilnote 2).

Effizienz Die finanzielle Situation des Deposit Protection Fund of Montenegro (DPF) kann als gut bezeichnet werden. Die Einnahmen sind, auch aufgrund der dynamischen Entwicklung der Einlagen bei den Banken, schnell gewachsen und wären in der Lage, durchaus substantielle Schadensfälle (etwa den Konkurs der drittgrößten Bank) im montenegrinischen Bankensystem aufzufangen. Aufgrund dieser Entwicklung lässt sich vermuten, dass sich der DPF auch weiterhin gut entwickeln wird. Die Deckungssumme pro Einleger beträgt derzeit bereits € 20.000 und soll nächstes Jahr auf T€ 35 steigen, danach auf T€ 50. Die Anfangskapitalisierung hat diese positive Entwicklung entscheidend unterstützt, ohne sie wäre der Vermögensaufbau vermutlich langsamer von statten gegangen. Die begleitende Maßnahme durch einen auf diesem Gebiet erfahrenen Consultant hat dazu beigetragen, dass handelnde Personen entsprechend ausgebildet wurden und konsistente Prozeduren und Regeln entwickelt wurden. Dass der DPF keine eigenen Kompetenzen im Hinblick auf die Überprüfung der teilnehmenden Banken hat und per heute lediglich Zahlstelle ist, ist angesichts des sehr kleinen Landes im Hinblick auf die Effizienz und unter Berücksichtigung der für gut befundenen Bankenaufsicht Montenegros vertretbar. Die Tatsache, dass die Banken bisher keine Prämien in Abhängigkeit von ihren Risiken bezahlen, führte zwar bisher nicht zu negativen Konsequenzen, ist jedoch als zukünftig zu beseitigende Schwachstelle in der Fondskonstruktion zu werten. Zusammenfassend halten wir aus den genannten Gründen die Effizienz der Allokation der verwendeten Mittel für gut (Teilnote 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das Vorhaben sollte gemäß dem Oberziel einen Beitrag zur Entwicklung eines funktionierenden Finanzsystems leisten, welches ein wichtiges Element für die weitere positive Entwicklung der Volkswirtschaft Montenegros darstellt. Die formulierten Oberziele sind – auch nachhaltig – erreicht worden. So sind die Termineinlagen relativ zu Bargeld und Sichteinlagen wie gefordert gestiegen: 2005: 134%, 2010: 193%, aktuell 161,1%. Im gleichen Zeitraum stieg auch das Kreditvolumen relativ zum BIP von 23% auf 77,5%. Die Relation beträgt aktuell 64,08%. Allerdings ist die Situation Montenegros geprägt durch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise, die einen harten Schnitt nach den vorhergehenden Jahren kräftigen Wachstums gebracht hat. Davon erholt sich die Wirtschaft des Landes nur langsam. In der Folge der Krise des Jahres 2009 ist die Summe der ausgereichten Kredite noch immer, wenn auch langsamer, rückläufig. Dies betrifft insbesondere die Kredite an juristische Personen. Die Kredite an natürliche Personen nehmen hingegen wieder zu, was auf eine Entwicklung schließen lässt, bei der kleinere Gewerbe sich entwickeln. Das kann langfristig zu einer stabileren Wirtschaft führen (Teilnote 2).

Nachhaltigkeit: Die finanzierte Maßnahme kann als nachhaltig eingestuft werden, da zum einen stabile Strukturen innerhalb des DPF etabliert sind, zum anderen das Fondsvermögen schnell gewachsen ist. Der DPF will offenbar auch aufgrund der positiven Entwicklung die Garantiesumme pro Einleger auf T€ 50 erhöhen. Die enge Zusammenarbeit mit der

Zentralbank sollte ebenfalls für die Stabilität des geschaffenen Instrumentariums Garant sein. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass die formulierten Oberziele auch weiterhin erreicht werden. Auch wenn keine aktuellen Aussagen über die Bekanntheit des Fonds in der Bevölkerung gemacht werden können, ist zu vermuten, dass selbige größer wird und weiterhin einen ggf. auch wachsenden positiven Effekt auf das Vertrauen der Bevölkerung in das Bankensystem haben wird (Teilnote 2).

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