

IWF-Programm sorgt für nötige Bereinigung des Bankensektors

Im November bewilligte der IWF ein neues Programm für Moldau im Wert von 175,7 Mio. USD und mit einer Laufzeit von drei Jahren. Für die Bewilligung musste die Regierung eine ungewöhnlich große Anzahl an Vorbedingungen („prior actions“) erfüllen. Nahezu alle diese Bedingungen betrafen den Bankensektor, wo betrügerische Kreditvergabe die Hauptursache der Finanzkrise und daraus folgenden Haushaltskrise von 2014 war. Die wichtigsten Forderungen des IWF sind transparente Eigentumsverhältnisse im Bankensektor sowie die Stärkung der Aufsichtskompetenz der Nationalbank. Außerdem sollen die Energietarife für private Haushalte auf ein kostendeckendes Niveau angehoben werden und Kreditvergabe an staatseigene Unternehmen transparenter gestaltet werden.

Neben der dringend benötigten finanziellen Unterstützung bietet das IWF-Programm damit eine realistische Chance zur Reform des Bankensektors. Dessen desolater Zustand hatte seit der Unabhängigkeit wiederholt zu Bankenskandalen geführt. Sollte diese Reform Erfolg haben, könnte der Bankensektor mittelfristig signifikant zum Wirtschaftswachstum beitragen. Die Einigung auf das neue Programm mit dem IWF hat auch gezeigt, dass die Erfüllung von Vorbedingungen im Gegenzug für finanzielle Unterstützung ein effektiver Ansatz ist, um Reformen in Bereichen mit starken Partikularinteressen durchzusetzen.

Das IWF-Programm: Umfang und Konditionen

Das IWF-Programm sieht im Laufe von drei Jahren eine Gesamtsumme von 175,7 Mio. USD vor, was 75% des möglichen Finanzierungsvolumens Moldaus durch den IWF entspricht. Die Summe wird im Rahmen von zwei Krediteinrichtungen des IWF – Extended Fund Facility (EFF) und Extended Credit Facility (ECF) – ausgezahlt. Beide unterscheiden sich voneinander hinsichtlich ihrer Konditionen: Auf Kredite aus dem EFF müssen derzeit 1,3% Zinsen gezahlt werden. Kredite aus dem ECF sind hingegen zinsfrei bei einer rückzahlungsfreien Zeit von 5 ½ Jahren.

Geplante Auszahlungen der Kredittranchen

Auszahlung am/nach dem	Gesamt	ECF	EFF
	in Mio. USD		
7. Nov. 2016	35,3	11,8	23,5
20. März 2017	21,3	7,0	14,3
20. Sept. 2017	21,3	7,0	14,3
20. März 2018	32,6	10,9	21,7
20. Sept. 2018	32,6	10,9	21,7
20. März 2018	32,6	10,9	21,7

Quelle: IWF

Bereits im Dezember wurde kurz nach der Bewilligung durch das IWF-Exekutivdirektorium eine Summe von 35,3 Mio. USD ausgezahlt. Über die weiteren Tranchen wird jeweils nach den halbjährlich angesetzten Konsultationen entschieden, bei denen die Behörden nachweisen müssen, dass sie die verbleibenden Programmbedingungen erfüllen.

Wichtiger als die Finanzierung durch den IWF ist aber die Aussicht auf Zahlung weiterer 390 Mio. USD durch andere Geldgeber, die ihre Finanzierung im Zusammenhang mit dem Bankenskandal eingestellt und ein neues IWF-Programm zur Bedingung für weitere finanzielle Unterstützung gemacht hatten.

Große Anzahl an Vorbedingungen

Im Vorfeld mussten die moldauischen Behörden eine ungewöhnlich große Anzahl an Bedingungen erfüllen, um die Zusage für ein neues IWF-Programm zu erhalten. Die Vorbedingungen betrafen hauptsächlich die Aufsicht des Bankensektors, deren Ineffektivität 2014 zur Entwendung immenser Summen aus dem Bankensystem geführt hatten. Dabei hat der IWF einen besonderen Fokus darauf gelegt, dass Eigentumsverhältnisse der Banken transparenter gemacht werden. So soll in Zukunft verhindert werden, dass Besitzer einer Bank sich selbst oder ihnen nahestehenden Person bzw. Unternehmen in betrügerischer Absicht Geld leihen. Unter anderem führte die Nationalbank Moldaus (NBM) das Prinzip der umgekehrten Beweislast ein, sodass die Besitzer von Banken nun nachweisen müssen, dass sie nicht kooperieren und ein und demselben Unternehmen unterstehen. Der IWF bestand auch darauf, dass die beiden größten Banken (Moldova-Agroindbank and Moldindconbank) unter Sonderaufsicht der NBM gestellt werden, um unklare Eigentümerstrukturen zu klären, die Kreditbücher zu prüfen und dubiose Kreditvergabe abzuwickeln. Außerdem zwang die NBM eine dritte Bank (Victoriabank), eine Aufsichtsratsversammlung einzuberufen, um ein längst überfälliges Audit zu veranlassen und neue Generaldirektoren zu ernennen. Parallel zu diesen Maßnahmen wurde die Aufsichtsrolle der NBM gestärkt. So genießen die Angestellten nun besseren Schutz vor dubiosen Gerichtsverfahren und der juristische Status von Regulierungsverfügungen der NBM wurde verbessert. In der Vergangenheit sahen sich Angestellte der NBM oft der Gefahr von gekauften Gerichtsverfahren ausgesetzt und Anweisungen der Bank wurden teilweise durch korrupte Richter unbedeutender Regionalgerichte angefochten. Eine weitere Bedingung war die Anpassung der Energietarife für private Haushalte durch die Regierung.

Diese liegen teils unter den Produktionskosten und sorgten so für finanzielle Verluste in öffentlichen Versorgungsunternehmen, die wiederum den Staatshaushalt belasten.

Programmziele für den Finanzsektor

Um weitere Tranchen des IWF-Kredits zu erhalten, muss die Regierung die Reform der Bankenaufsicht fortsetzen. So hat sie bereits zugestimmt, dass nach den drei größten Banken auch alle anderen Kredithäuser dem gleichen Prozess der Überprüfung von Eigentumsverhältnissen und des Kreditbestands unterzogen werden, um fragwürdige Kreditvergabepraktiken zu beenden. Außerdem sollen die Mittel des Einlagensicherungsfonds aufgestockt werden, um zu vermeiden, dass die Regierung erneut in Form teurer staatlicher Garantien einspringen oder Banken rekaptalisieren muss. Dies war beim letzten Bankenskandal notwendig geworden, da sich die Einlagensicherung als unzureichend herausgestellt hatte.

Programmziele im Bereich Fiskalpolitik

Im Vergleich zur Konditionalität im Bankensektor sind die Forderungen des IWF bezüglich öffentlicher Ausgaben weniger strikt. So ermöglicht die Finanzierung des IWF und der anderen Geber der Regierung sogar einen Anstieg der staatlichen Ausgaben, die 2015 und 2016 auf das absolute Minimum zusammengestrichen worden waren. So liegt das Defizit mit 2,9% des BIP, wie vom IWF für 2019 vorgeschrieben, deutlich über dem Defizit, das sich die Regierung in 2016 leisten konnte. Die zusätzlichen Einnahmen können so in wichtigen Bereichen wie Sozialpolitik und für Investitionen ausgegeben werden.

Das IWF-Programm konzentriert sich hingegen eher auf die Minimierung zukünftiger Risiken für den Staatshaushalt. So ist vorgesehen, dass die Kreditvergabe an staatliche Unternehmen sowie staatliche Garantien stärker überwacht und dokumentiert werden müssen. Der IWF erwartet außerdem, dass die Regierung die Konten öffentlicher Institutionen nicht mehr willkürlich zu beliebigen Banken transferiert, da dies eine der Quellen für die Finanzierung betrügerischer Kredite im Bankenskandal gewesen war.

Um zu vermeiden, dass der Staat für Verluste öffentlicher Versorgungsunternehmen aufkommen muss, erwartet der IWF eine Anhebung der Energietarife für private Haushalte auf kostendeckendes Niveau. Außerdem ist die Anhebung des Rentenalters vorgesehen, wobei Rentenansprüche aber gleichzeitig inflationsindexiert angehoben werden sollen, sodass die Renten insgesamt steigen werden.

Auswirkungen des Programms

Die Regierung und die Nationalbank verdienen Anerkennung für die Implementierung der Vorbedingungen des IWF Programms bezüglich der Bankenregulierung. Diese Bemühungen haben zu einer der grundlegendsten Reformen des Bankensektors seit der Unabhängigkeit geführt. Wird die Reform fortgesetzt, kann sie der langen Serie von Betrugsfällen, die der Bankensektor seit Beginn den frühen 1990er Jahre erlebte, ein Ende setzen. Kurz- bis mittelfristig ist zwar damit zu rechnen, dass die Kreditvergabe eingeschränkt sein wird bis die Banken ihre Bilanzen konsolidiert haben. Langfristig wird ein so reformierter Bankensektor jedoch in der Lage sein, dringend benötigtes Kapital ausländischer Investoren, saubere Kreditvergabepraktiken und neue Finanzprodukte nach Moldau zu bringen.

Die erfolgreiche Einigung auf das Programm mit dem IWF zeigt auch, dass finanzielle Unterstützung, die an strikte Vorbedingungen geknüpft ist, ein effektiver Ansatz ist, um notwendige Reformen gegenüber Partikularinteressen durchzusetzen. Die angespannte Haushaltslage sowie die geeinte Haltung der Gebergemeinschaft waren die Hauptgründe dafür gewesen, dass sich die Regierung zur Erfüllung der strikten Bedingungen des IWF bereit erklärt hatte. Moldaus internationale Partner sollten diesen Ansatz beibehalten und die Fortschritte im Reformprozess gründlich prüfen, bevor neue Mittel freigegeben werden.

Autoren

A. Mdinaradze, mdinaradze@berlin-economics.com

Jörg Radeke, radeke@berlin-economics.com

German Economic Team Moldau (GET Moldau)

GET Moldau führt seit 2010 einen wirtschaftspolitischen Dialog mit Entscheidungsträgern der moldauischen Regierung. Es wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Jörg Radeke

Impressum

German Economic Team Moldau

c/o Berlin Economics

Schillerstraße 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

info@get-moldau.de

www.get-moldau.de