

Kirgistan: Kreditlinie für die Privatwirtschaft IV

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	2403000 / Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1998 66 294 (Investition) 1999 70 104 (Begleitmaßnahme)	
Projekträger	OJSC Commercial Bank Kirgistan (ehemals Bank AKB Kirgistan)	
Consultant	ICEE	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 2000	1. Quartal 2003
Durchführungszeitraum	30 Monate	60 Monate
Investitionskosten	k.a.	k.a.
Eigenbeitrag	k.a.	k.a.
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,11 Mio. EUR	5,11 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste ein Darlehen in Höhe von 4,60 Mio. EUR (BMZ-Nr. 1998 66 294) zur Refinanzierung zweier privater kirgisischer Geschäftsbanken (Bank AKB Kirgistan, heute OJSC Commercial Bank Kirgistan, und Bank AKB Promstroj), von denen nur die OJSC Kirgistan im Projektverlauf das Refinanzierungsdarlehen in Anspruch genommen hat. Des Weiteren beinhaltete das Vorhaben eine Begleitmaßnahme in Form von personeller Unterstützung in Höhe von 0,51 Mio. EUR (BMZ-Nr. 1999 70 104) zur Finanzierung eines Consultants, der die teilnehmende Bank bei der Kreditantragsprüfung, -bearbeitung und -abwicklung unterstützen sollte.

Darlehensnehmer war die kirgisische Regierung, vertreten durch das Finanzministerium, welche die Darlehensmittel in DM bzw. Euro an die Geschäftsbank weitergeleitet hat. Die Mittel sollten von dieser zur mittel- und langfristigen Refinanzierung von Anlagevermögen und investitionsbezogenen Betriebsmitteln für private Unternehmen als

Endkreditnehmer verwendet werden. Die Vergabe dieser Kredite in DM bzw. Euro an die Endkreditnehmer war zunächst durch die KfW zustimmungspflichtig.

Das Vorhaben verfolgte das Oberziel, zur weiteren Entwicklung des Finanzsystems und durch die Förderung von wettbewerbsfähigen Privatunternehmen zur Umstrukturierung der kirgisischen Wirtschaft sowie zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen. Das Programmziel des Vorhabens war, die Fähigkeit der durchführenden Banken zu erhöhen, an die Zielgruppe effizient, bedarfsgerecht und nachhaltig mittel- und langfristige Investitionskredite zu real positiven Zinsen vergeben zu können.

Als Indikatoren für die Erreichung des Oberziels wurden folgende festgelegt: (a) Zufriedenstellende Eigenkapitalrentabilität der geförderten Unternehmen, (b) Zunahme des Kreditvolumens aller Banken an den Privatsektor in Relation zum BIP. Hinsichtlich der Erreichung des Programmziels wurden folgende Indikatoren zugrunde gelegt: (a) Eine real positive Eigenkapitalrentabilität der am Programm teilnehmenden Banken (gemessen am Gewinn nach Steuern), b) Forderungsausfälle von maximal 10% des jeweiligen Gesamtkreditportfolios.

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

Die FZ-Mittel in Höhe von 4,6 Mio. EUR wurden als Darlehen an die kirgisische Regierung, vertreten durch das Finanzministerium, zu den für Kirgistan üblichen Transferkonditionen (Zinssatz 0,75 %, 40 Jahre Laufzeit inklusive 10 Freijahre) vergeben. Für die Programmdurchführung wurden im Einvernehmen mit der kirgisischen Regierung zwei Banken ausgewählt, und zwar die AKB und die AKB Promstroj. Der vierseitige Darlehens-, Finanzierungs- und Projektvertrag vom 02.05.2001 sah vor, dass die Weiterleitung vom Finanzministerium an die Banken in DM erfolgte. Es wurden folgende Konditionen festgelegt: Zinssatz 4 %, Laufzeit 15 Jahre, davon fünf Jahre tilgungsfrei. Eine Laufzeit von 15 Jahren wurde vereinbart, um den Banken auch im Zweiteinsatz der Mittel eine mittel- bis langfristige Kreditvergabe zu ermöglichen, um somit zur Strukturbildung im Finanzsektor beitragen zu können.

Gemäß den Besonderen Vereinbarungen hatten die das Programm durchführenden Banken ihre nach IAS geprüften Jahresabschlüsse der KfW vorzulegen. Da die AKB Promstroj Bank nicht in der Lage bzw. nicht gewillt war, diese Anforderung zu erfüllen, hat sie letztendlich auf eine Beteiligung an der Durchführung der Kreditlinie verzichtet. Damit stand nur noch die AKB zur Programmdurchführung zur Verfügung, was letztendlich einer der Gründe war, die zu einer verzögerten Programmumsetzung führten.

Aufgrund der relativ geringen Erfahrungen der AKB bei der Vergabe von längerfristigen Investitionskrediten sah die Projektkonzeption vor, dass zunächst alle Kreditanträge der Zustimmung der KfW bedurften. Dieses Verfahren hat sich als zu kompliziert herausgestellt. In den Gesprächen vor Ort wurde durch die Vertreter der Bank zum Ausdruck gebracht, dass deutliche Erfolge bei der Umsetzung des Vorhabens erst zu verzeichnen waren, als der Kreditprozess nach Abschluss der Begleitmaßnahme umgestellt wurde. Die Mittel der Begleitmaßnahme wurden insbesondere für Unterstützungsmaßnahmen bei der Analyse und Beurteilung der Endkreditanträge im mittel- und langfristigen Kreditgeschäft sowie für das fortlaufende Monitoring des Kreditportfolios eingesetzt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bezüglich der intendierten Wirkungen zeigen die Ergebnisse der Ex Post-Evaluierung, dass die unterstellten Wirkungsketten unverändert Bestand haben. Die Förderung des Privatsektors durch Kredite trägt zu vermehrten Investitionen bei, schafft Arbeitsplätze und Einkommen und induziert dadurch weitere Investitionen. Die Zielsetzung des Vorhabens entsprach sowohl den entwicklungspolitischen Zielen und Richtlinien des BMZ als auch den Strategien der kirgisischen Regierung. Es kann darüber hinaus aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen angenommen werden, dass das Vorhaben durch die Bereitstellung von Finanzierungen für den privaten Sektor auch einen Beitrag zu dem Millennium Entwicklungsziel 1 (Halbierung der Einkommensarmut) geleistet hat. Das Vorhaben birgt kein direktes Potential zur Milderung von Gender-Ungleichheiten, auch Umwelt- oder Governance-Wirkungen sind nicht zu erwarten.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller voran stehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens (Informationen zur Erfolgsbeurteilung finden sich in den Fachinformationen „Ex Post Evaluierungskriterien und Ratingsystem für die deutsche bilaterale FZ“ (14. September 2006)):

Relevanz: Durch die Kreditlinie und die Begleitmaßnahme sollten die Kapazitäten der durchführenden Banken erhöht werden. Somit sollten diese wiederum durch das Angebot von Investitionskrediten Privatunternehmen die Möglichkeit bieten, ihre Tätigkeit wettbewerbsfähig auszuweiten. Durch die zunehmende Unternehmenstätigkeit wurden ein Beitrag zum Wirtschaftswachstum sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze erwartet. Die Konzeption des Vorhabens sowie die zugrunde liegende Wirkungskette waren plausibel und sind auch zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung weiterhin relevant. Der Zugang privater Unternehmen zu marktgerechten Investitionskrediten stellt nach wie vor ein zentrales Wachstumshindernis des Privatsektors dar. Das Vorhaben stand im Einklang mit den entwicklungspolitischen Prioritäten des BMZ und der kirgisischen Regierung. Die Geberkoordinierung war angemessen. Wir beurteilen die Relevanz des Vorhabens insgesamt mit gut (Teilbewertung: Stufe 2).

Effektivität: Das Programmziel des Vorhabens bestand darin, die Fähigkeit der durchführenden Bank zu erhöhen, an private Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten effizient, bedarfsgerecht und nachhaltig mittel- und langfristige Investitionskredite zu real positiven Zinsen vergeben zu können. Zur Erreichung der Programmziele wurden zum einen die real positive Eigenkapitalrentabilität der am Programm teilnehmenden Banken sowie die Höhe der Forderungsausfälle des jeweiligen Gesamtkreditportfolios (maximal 10 %) als Indikatoren festgelegt. Die AKB erzielte für das Jahr 2008 eine Eigenkapitalrendite von 28 %, unter Berücksichtigung einer Inflationsrate von 20 % für 2008 ergab sich eine real positive Eigenkapitalrendite von 8 %. Die Säumigkeit sämtlicher Kredite der AKB (säumig über 30 Tage) belief sich zum 30.06.2009 auf 8,1 % und verbesserte sich zum 30.09.2010 auf 7,3 % und liegt damit unterhalb der festgelegten Schwelle. Die Schwelle ist allerdings deutlich zu niedrig gewählt worden. Werden heutzutage normalerweise übliche Indikatoren (PaR>30 Tage kleiner als 5%) angewendet, so liegt der Wert leicht darüber. Beide Programmzielindikatoren sind somit formal erfüllt, wobei die Schwelle des zweiten Indikators allerdings zu hoch angelegt wurde. Wir beurteilen die Effektivität des Vorhabens vorläufig als befriedigend (Teilbewertung: Stufe 3).

Effizienz: Die Kredite wurden zu Marktkonditionen vergeben. Nach unserem Eindruck (Endkundenbesuch einer Stichprobe von Unternehmen) wurden die Endkredite für sinnvolle Investitionen verwendet (gute Allokationseffizienz). Die mit dem Vorhaben

erzielten Wirkungen scheinen in angemessenem Verhältnis zu den im Rahmen des Vorhabens eingesetzten Mitteln zu stehen. Die Produktionseffizienz der Bank erscheint angemessen. Durch die Vertreter der AKB wurde erläutert, dass deutliche Erfolge im Rahmen der Umsetzung des Vorhabens hinsichtlich Vergabe und Rückzahlungsquote erst zu verzeichnen waren, nachdem nach Abschluss der Begleitmaßnahme der Kreditvergabeprozess umgestellt worden war und eine Orientierung an EBRD-Prozessen erfolgte. Der ursprünglich mit der KfW vereinbarte Kreditgenehmigungsprozess wurde von allen Seiten als zu kompliziert dargestellt. Die Projektkonzeption wurde nicht schnell genug an die strukturellen Durchführungsprobleme angepasst. Einschränkend ist daher der hieraus resultierende verzögerte Mittelabfluss zu werten. Ebenfalls einschränkend zu beurteilen ist, dass die positive Entwicklung der Bank nur teilweise durch das FZ-Vorhaben herbeigeführt wurde. Der Finanzierungsbedarf war zwar gegeben, hierzu konnte auch ein Beitrag geleistet werden, aber die komplizierte Abwicklung hat das Vorhaben negativ beeinflusst. Dies zeigt sich unter anderem an der Absage einer in der ursprünglichen Projektkonzeption vorgesehenen zweiten Bank, die an dem Vorhaben teilnehmen sollte. Wir beurteilen die Effizienz des Vorhabens als noch befriedigend (Teilbewertung: Stufe 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Finanzsystems und durch die Förderung von wettbewerbsfähigen Privatunternehmen zur Umstrukturierung der kirgisischen Wirtschaft sowie zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu leisten. Als Indikatoren für die Erreichung des Oberziels wurden die zufrieden stellende Eigenkapitalrentabilität der geförderten Unternehmen sowie eine Zunahme des Kreditvolumens aller Banken an den Privatsektor in Relation zum BIP festgelegt. Da keine Daten zur Eigenkapitalrentabilität der Endkreditnehmer verfügbar sind, wird Hilfsweise die Säumigkeit sämtlicher Kredite der Bank, die länger als 30 Tage säumig sind, betrachtet, da die Rückzahlungsquote der refinanzierten Kreditlinie keine hohe Aussagekraft hat. Da die Forderungsausfälle noch relativ gering sind, kann im Durchschnitt von einer zufrieden stellenden Eigenkapitalrendite der finanzierten Unternehmen ausgegangen werden. Anders verhält es sich mit dem zweiten Oberzielindikator. Da für den Zeitpunkt des Darlehensvertragabschlusses keine Vergleichszahlen zur Verfügung stehen, werden ersatzweise die Daten zum Stichtag 31.12.2004 (erstmalige Veröffentlichung dieser Kennzahlen durch die Nationalbank) herangezogen. Zu diesem Stichtag betrug der Anteil der Kredite an den Privatsektor in Relation zum BIP noch 15,8 %, zum Stichtag 31.12.2008 verschlechterte sich jedoch die Quote auf 7,8 %. Damit wäre dieser Oberzielindikator nicht erreicht. Es ist jedoch zu vermuten, dass zum Zeitpunkt der Projektprüfung bzw. des Vertragsabschlusses die Quote geringer war, so dass insgesamt noch von einer bedingten Erreichung dieses Oberzielindikators auszugehen ist. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Oberzielindikatoren nur teilweise erreicht wurden.

Über das Indikatorensystem der Oberziele des Vorhabens hinausgehend kann aus entwicklungspolitischer Sicht festgestellt werden, dass durch die Endkreditvergabe auf Ebene der geförderten Unternehmen positive Beschäftigungseffekte erzielt wurden. Nach Angaben einiger der im Rahmen der Ex Post-Evaluierung besuchten acht Unternehmen waren die durch das Vorhaben finanzierten Investitionen ausschlaggebend für die Gründung bzw. den Ausbau des jeweiligen Betriebs. Die Auslastung in den meisten der besuchten Unternehmen erschien zudem hoch und weitere Investitionen sind teilweise geplant, was auf einen positiven Beitrag zum Wachstum der kirgisischen Ökonomie schließen lässt, auch wenn zwei Unternehmen berichteten, dass sie die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise spüren würden. Negativ ist zu werten, dass die im Rahmen der Weiterleitungskonditionen festgelegte Weitergabe des Wechselkursrisikos an die Endkreditnehmer, ohne dass diese über entsprechende Deviseneinnah-

men verfügten, durch die zwischenzeitliche Abwertung des KGS zu stark steigenden Rückzahlungsverpflichtungen der Endkreditnehmer führte. Insgesamt kommen wir damit zu einer befriedigenden Beurteilung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens (Teilbewertung: Stufe 3).

Nachhaltigkeit: Die Bank scheint über ein gut etabliertes und zukünftig wohl weiter wachsendes Kreditgeschäft zu verfügen. So hat sich etwa die Kreditvergabe der Bank an den Privatsektor in den letzten Jahren stark erhöht. Auf Ebene der geförderten Unternehmen erscheint die Tatsache, dass die Betriebe zum weitaus größten Teil noch zum Zeitpunkt der durchgeführten Ex Post-Evaluierung aktiv waren und ihre Darlehensverpflichtungen trotz der Abwertung größtenteils vertragsgemäß erbringen konnten, als Beleg eines weitgehend kostendeckenden Betriebes der finanzierten Anlagen. Die besuchten Unternehmen zeigten überwiegend weiterhin Interesse an der Ausdehnung ihrer Geschäftstätigkeit und an weiteren Finanzierungen. Von den ursprünglich rd. 70 durch die Begleitmaßnahme geschulten Mitarbeitern arbeiten nur noch wenige in der Bank. Ein Großteil der ausgeschiedenen Mitarbeiter ist nach Aussage der Bank jedoch weiterhin im Finanzsektor beschäftigt, weshalb deren durch die Begleitmaßnahme aufgebautes Wissen potentiell auch weiterhin nachhaltig wirkt. Die durch die Begleitmaßnahme (wenn auch leider etwas spät) etablierten organisatorischen und institutionellen Kapazitäten scheinen hingegen in der Bank weitgehend erhalten geblieben und weiter entwickelt worden zu sein. Wir beurteilen die Nachhaltigkeit des Vorhabens als befriedigend (Teilbewertung: Stufe 3).

Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien ist die Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt befriedigend (Erfolgsstufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Um die Erreichung von KMU als Zielgruppe zu gewährleisten, sollte auf ein einvernehmliches Verständnis der Definition und der Bedeutung der Klassifizierung von Unternehmen als KMU zwischen Projektträger, Finanziers und Anteilseignern geachtet werden. Diese Empfehlung gilt besonders für Länder, in denen die KMU Definition unklar ist.

In Ländern mit volatilen Währungen sollte darauf geachtet werden, dass bei Vorhaben im Finanzsektor die Währungskursrisiken nicht vom Endkreditnehmer zu tragen sind. Dies gilt insbesondere, wenn gerade kleine und mittlere Unternehmen des Privatsektors gefördert werden sollen, die in der Regel nicht über Deviseneinnahmen verfügen.

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.