

Kirgistan: Programm zur Förderung der Privatwirtschaft I und II

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24030 - Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1994 65 295, 1996 66 256	
Projektträger	Goskominvest (bis Ende 2000) Kirgisches Finanzministerium (ab Anfang 2001)	
Consultant	iCee	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	III. Quartal 1995	III. Quartal 1995
Durchführungszeitraum	36 Monate (I und II)	96 Monate (I und II)
Investitionskosten	Keine Angabe	11,7 Mio EUR
Eigenbeitrag der Kreditnehmer	Keine Angabe	2,7 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	9,8 Mio EUR	9,0 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung	5	
• Signifikanz/Relevanz	5	
• Effektivität	5	
• Effizienz	5	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Ziel der Programme zur Förderung der Privatwirtschaft I und II war die Gründung bzw. Stärkung wettbewerbsfähiger Privatbetriebe, vornehmlich im verarbeitenden Gewerbe, durch die Gewährung von mittel- und langfristigen Investitionskrediten. Das Oberziel bestand in einem Beitrag zur wirtschaftlichen Erneuerung im Industriesektor. Das Programm umfasste zwei Kreditlinien in Höhe von insgesamt 9,8 Mio EUR und Maßnahmen der personellen Unterstützung in Höhe von 1,4 Mio Euro. Der Indikator für die Projektziel- und Oberzielerreichung wurde folgendermaßen definiert: Das Programmziel gilt als erreicht, wenn zwei Drittel der Projekte und der eingesetzten Mittel nach einer Anlaufphase von maximal drei Jahren rentabel arbeiten und ihren Schuldendienstverpflichtungen regelmäßig nachkommen. Bei Erreichung des Programmziels wurde die Erreichung des Oberziels angenommen.

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

Es gab während der Programmdurchführung keine wesentlichen Abweichungen von der ursprünglich gewählten Konzeption. Goskominvest als Programmträger und Kredit genehmigende Stelle (bis Ende 2000) und die für die finanztechnische Abwicklung treuhänderisch tätigen Banken AKB-Kirgistan und AKB-Promstrojbank („Promstrojbank“) wurden durch einen Consultant (bis 2003) und das TZ- „Programm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen“ (bis Ende 1999) unterstützt. Anfang 2001 wurden die Aufgaben des Programmträgers an das kirgisische Finanzministerium (Abteilung der Außenverschuldung) übertragen. Die Consultingleistungen beinhalteten die Vorbereitung genehmigungsfähiger Endkreditanträge sowie Aus-

und Fortbildungsmaßnahmen zur Qualifizierung der Endkreditnehmer, der programmdurchführenden Stelle und der in die Kreditabwicklung eingeschalteten Banken.

Für das hier in Rede stehende Programm fungierten die AKB-Kirgistan und die Promstrojbank als Zahlstellen. Insgesamt wurden im Zeitraum von Januar 1995 bis April 2002 insgesamt 100 Endkredite mit einem FZ-Volumen in Höhe von 9,0 Mio EUR ausgezahlt. Die insgesamt zur Verfügung stehenden FZ-Mittel in Höhe von 9,8 Mio EUR konnten im Ersteinsatz nicht vollständig umgesetzt werden. Die Endkredite teilen sich in eine große und eine kleine Kreditlinie auf. Für Kredite aus der kleinen Kreditlinie lag die Obergrenze für Endkredite bei 76.531 EUR. Kredite der großen Kreditlinie sollten mindestens ein Kreditvolumen in Höhe von 76.531 EUR aufweisen. Von den Endkrediten entfallen 18 Endkredite auf die große und 82 Endkredite auf die kleine Kreditlinie. Geschätzt dürfte der dadurch einschließlich Eigenfinanzierung und kurzfristiger Fremdfinanzierung mobilisierte Betrag etwa um 30 % über den FZ-Mitteln liegen. Bei der großen Kreditlinie beträgt der durchschnittliche Kreditbetrag rd. 366 TEUR, bei der kleinen Linie rd. 31 TEUR. Aus der großen Kreditlinie wurden Kredite an Textilunternehmen (4), Druckereien (2), Nahrungsmittelunternehmen (4) und sonstige verarbeitende Industrieunternehmen (8) vergeben. Die kleine Kreditlinie bediente in einem eigentlich nicht vorgesehenen Maße agroindustrielle Betriebe (60), daneben sonstige verarbeitende Industriebetriebe (9), Dienstleistungs- (9), Rohstoff- (2) und Kleingewerbebetriebe (2).

Die Kreditprüfung erfolgte für die große Linie durch den Consultant in Zusammenarbeit mit Goskominvest, für die kleine Linie im Rahmen des o. g. TZ-Programms und durch den staatlichen Fonds zur Entwicklung des Unternehmertums. Bei Goskominvest als der durchführenden Stelle lag sowohl für die kleine als auch die große Kreditlinie die Gesamtverantwortung für die Kreditprüfung.

Portfolioqualität und Schuldendienst sind eindeutig unzureichend. Die Ursachen für den eindeutig unzureichenden Schuldendienst liegen teilweise an den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen sich viele Endkreditnehmer konfrontiert sehen. Diese resultieren aus einer allgemeinen Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen und einem Rückgang der Binnennachfrage nach der der Russlandkrise (1998), Außenhandelsbeschränkungen der Nachbarländer, mangelnder Liquidität staatlicher Kunden und Versorgungsengpässen im Energiebereich. Ein wesentliches Problem bei der Eintreibung von Außenständen besteht jedoch im schuldnerfreundlichen kirgisischen Konkursrecht. Wenn Schuldner nach kirgisischem Recht dem Gericht gegenüber geltend machen können, dass sie eine außergerichtliche Einigung mit dem Gläubiger anstreben, wird das Konkursverfahren ausgesetzt, was zu weiteren Verzögerungen bei der Eintreibung der Außenstände führt. Hinzu kommt noch, dass einige Unternehmen Forderungen an den Staat haben, die sie illegalerweise gegen ihre Schulden aufrechnen. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass die Banken als durchleitende Institutionen ohne Haftung kein wirkliches Interesse an der Eintreibung haben, so dass die Kreditverfolgung lax gehandhabt wird. Daher gibt es eine Reihe von Unternehmen, die durchaus zahlungsfähig wären, aber hoffen, dass die Sache im Sande verläuft oder dass man sich im „schlimmsten“ Fall auf eine Teilzahlung einigt. Wie während der Schlussprüfung vor Ort festgestellt wurde, spricht sich ein derartiges Verhalten schnell herum und kann durchaus prägend auf andere Unternehmen wirken.

Der gewählte Ansatz, als Programm durchführende Stelle die inzwischen aufgelöste staatliche Goskominvest bzw. für die kleine Kreditlinie den „Fonds zur Förderung der Privatwirtschaft“ mit der Durchführung zu beauftragen und die eingeschalteten Banken nur als Zahlstellen zu betrachten, muss als Mitursache für die schlechte Portfolioqualität gesehen werden. Aus heutiger Sicht hätte man wohl eher dem Konzept der European Bank for Reconstruction and Development folgen sollen, die Kreditlinie bei einer Bank anzusiedeln und sie schrittweise in die Verantwortung einzubinden. Das zähe Festhalten der kirgisischen Behörden an der vereinbarten Konstruktion verhinderte jedoch, dass eine stärkere Verantwortung der beiden Banken vereinbart werden konnte. Es fand hier offensichtlich ein interner Machtkampf um wirtschaftlichen Einfluss statt, der letztlich nach einer Regierungsneubildung im Jahre 2001 durch Auflösung der beiden Behörden entschieden wurde. Zu diesem Zeitpunkt war es jedoch bereits zu spät für eine Konzeptionsänderung, da die Kreditlinie überwiegend belegt war und das Interesse der Banken an der Verantwortungsübernahme verständlicherweise gering war.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Fehlender Zugang zu langfristigem Kredit ist weiterhin ein entscheidendes Wachstumshemmnis für den kirgisischen Sektor der kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU). Mit dem hier in Rede stehenden Programm wurden 100 Kredite vergeben, durch die – unter Berücksichtigung der Konkurse - ca. 1.700 Arbeitsplätze erhalten oder neu geschaffen wurden. Für die in den KMU Beschäftigten wurde durch die Stabilisierung der Einkommenssituation ein Abrutschen unter die Armutsschwelle verhindert. Bescheidene regionale Effekte sind durch die regionale Streuung der Kredite eingetreten. Die Kreditvergabe erfolgte geschlechtsunspezifisch. Bei der Kreditprüfung wurden Umweltaspekte angemessen berücksichtigt. In einer zusammenfassenden Bewertung aller voran stehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Programms:

Das Programmzielerreichung – die Schaffung bzw. Stärkung wettbewerbsfähiger Privatbetriebe, vornehmlich im produzierenden beziehungsweise verarbeitenden Gewerbe – ist eindeutig unzureichend. Nach Auswertung der vorliegenden Informationen leistet nur weniger als ein Viertel der Kreditnehmer (22 von 100) den Schuldendienst wie vereinbart, 73 sind teilweise im Rückstand und 5 Unternehmen leisten gar keinen Schuldendienst. Der betragsmäßige Anteil der Not leidenden Kredite beträgt 59 % des Gesamtportfolios. Lediglich ein Drittel der aus der großen Kreditlinie finanzierten Unternehmen arbeitet rentabel. Bei der kleinen Kreditlinie sind dies 40 % der Betriebe. Immerhin existieren noch 92 von 100 Unternehmen, die im Rahmen des Programms einen Kredit erhalten haben. Als Lerneffekt hat das Programm aufgezeigt, wo im kirgisischen Rechtssystem die Probleme liegen, die den Aufbau eines funktionierenden langfristigen Kreditsystems behindern. Wir beurteilen die **Effektivität** des Programms als eindeutig unzureichend (**Teilbewertung: Stufe 5**)

Das Oberziel - ein Beitrag zur wirtschaftlichen Erneuerung im Industriesektor – sollte als erreicht gelten, wenn die Projektzielindikatoren erfüllt sind. Gemessen an den Projektzielindikatoren wurde das Oberziel eindeutig verfehlt. Nach wie vor stellt ein unzureichender Zugang zu langfristigen Krediten ein wesentliches Wachstumshemmnis für KMU in Kirgistan dar. Von der Bereitstellung eines dauerhaften Zugangs für KMU zu langfristigen Krediten kann plausibel erwartet werden, dass dadurch ein Beitrag zur wirtschaftlichen Erneuerung im Industriesektor geleistet wird. Der hier in Rede stehende Programmansatz der einmaligen Bereitstellung von Krediten über eine staatliche Stelle mit massiver Consultantunterstützung (Kreditprüfung) und der Einschaltung von privaten Banken als reine Zahlstellen hat sich als unzureichend für die Reduzierung des Wachstumshemmnisses erwiesen. Durch den gewählten Ansatz konnte trotz massiver Consultantunterstützung nicht einmal der vollständige Ersteinsatz der bereitgestellten FZ-Mittel erreicht werden. Rund 800 TEUR konnten nicht in Kredite umgesetzt werden. Darüber hinaus wurde mit dem gewählten Konzept kein revolvingender Einsatz der Mittel im Sinne eines „revolvierenden Fonds“ etabliert. Dies wurde bei der Projektkonzeption zwar nicht explizit angestrebt, stellt aber einen unverzichtbaren Bestandteil eines Kreditprogramms dar. Die zurückgezahlten Mittel stehen ungenutzt und zinslos in lokaler Währung auf einem Konto des Finanzministeriums und verlieren aufgrund der Inflation kontinuierlich an Wert. Ein Wissenstransfer vom Consultant auf eine kirgisische Institution im Sinne einer lokalen Verankerung der Kredittechnologie erfolgte nicht. Mit dem Ende des Consultanteinsatzes wird das Programm eingestellt. Die gesamte Programmkonzeption war weder strukturbildend noch auf eine dauerhafte Lösung des identifizierten Entwicklungshemmnisses ausgelegt. Wir bewerten die **Signifikanz/Relevanz** des Programms als eindeutig unzureichend (**Teilbewertung: Stufe 5**).

Die Allokationseffizienz des Vorhabens bewerten wir als eindeutig unzureichend. Zwar sind die Zinsen real positiv und in der Nähe der Marktzinsen, aufgrund der niedrigen Rückzahlungsquote ist aber eine Fehlallokation von Mitteln nicht auszuschließen. Insbesondere die mangelnde Durchsetzbarkeit von Kreditforderungen in Verbindung mit staatlicher Einflussnahme auf die Gerichte führt zu Fehlanreizen bezüglich der Rückzahlung der Kredite. Die Produktionseffizienz bewerten wir ebenfalls als eindeutig unzureichend. Angesichts des schwierigen kirgisischen Umfeldes war der Aufwand für den Consultant sehr hoch, zumal wegen der Auflösung von Goskominvest und der geringen Wirkung auf die beiden Banken die institutionelle Nachhaltigkeit weder angestrebt noch erreicht worden ist. Wir bewerten die **Effizienz** als eindeutig unzureichend (**Teilbewertung: Stufe 5**).

In einer zusammenfassenden Bewertung der voran stehenden Wirkungen und Risiken kommen wir – auch unter besonderer Berücksichtigung der Restriktionen des kirgisischen Transformati-

onsprozesses - zu einer **insgesamt eindeutig unzureichenden entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Programms (Stufe 5)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Konzeption eines Kreditprogramms sollte in Übereinstimmung mit den Prinzipien einer angemessenen lokalen institutionellen Verankerung, der langfristigen Überlebensfähigkeit des Trägers und der kreditwirtschaftlichen Professionalität des Managements und der Mitarbeiter erfolgen. Insbesondere ein nachhaltig revolvierender Einsatz der Mittel für Kredite ist unabdingbar.

Die Vereinbarung eines Indikators wie „Rentabilität“ erfordert auch Schritte zur Überprüfung dieses Indikators und eine entsprechende Berichtspflicht des Consultants oder des Trägers. Kann ein solcher Indikator nicht zuverlässig ermittelt werden, können Hilfsindikatoren definiert werden. Sinnvoll erscheint beispielsweise eine Gesamtschau von Größen, wie Fortbestand eines Unternehmens und der abgeführten Steuerzahlungen bzw. Zahlungen an Sozialfonds.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter unten näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.