

**Rusland
en zijn buren**

Het Instituut voor Publiek en Politiek is een landelijke, niet-partijgebonden organisatie die zich ten doel stelt politieke en maatschappelijke participatie te bevorderen.

© Instituut voor Publiek en Politiek.
Oost-Europa Verkenningen verschijnt driemaandelijks.

Oost-Europa Verkenningen
nummer 163, maart 2001.

Redactie bureau:
Instituut voor Publiek en Politiek
Prinsengracht 915
1017 KD Amsterdam
telefoon: 020 5217 600
fax: 020 6383 118
e-mail: oev@publiek-politiek.nl

Hoofdredactie: Harm Ramkema
Eindredactie: Maarten Cras
Redactie: Edwin Bakker, Rudolf Bohr, Geert Groot Koerkamp, Herman Hoen,
Frans Hoppenbrouwers, Germ Janmaat, Hans-Peter Lassche en Bert Wiskie.
Vormgeving: Addy de Meester
Omslag: Moskou (foto: Leo Erken)
Druk: De Volharding bv, Amsterdam
Abonnementsprijs: f 62,50 (Bfr. 1250) per jaar
Losse nummers: f 19,95 (Bfr. 400)

Oost-Europa Verkenningen wordt in België vertegenwoordigd door de Werkgroep Oost-Europa (Kris Verheyen), Breughelstraat 31, 2018 Antwerpen, telefoon: 03 218 65 60, fax: 03 281 02 45, rekeningnummer: 001-0789618-17. Voor abonnementen en losse verkoop in België wende men zich tot de Werkgroep.

ISBN 90 6473 393 7
ISSN 0166-5146

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechtbehouders.

Inhoud

THEMA: RUSLAND EN ZIJN BUREN

Inleiding	5
Oude en nieuwe vijanden	6
RUSLANDS NIEUWE MILITAIRE DOCTRINE	
<i>Franz Walter</i>	
De ware dreiging	17
DE RUSSISCHE MISDAAD EN DE BALTISCHE GRENZEN	
<i>Paddy Rawlinson</i>	
Oekraïne en zijn identiteit	27
RUSLANDS CULTURELE INVLOED IN ZIJN BUURLANDEN	
<i>Mykola Rjabsjoek</i>	
De invloed van Gazprom	42
DE RELATIE TUSSEN RUSSISCH BUITENLANDBELEID EN ONDERNEMERSBELANG	
<i>Andreas Heinrich</i>	
Wapens voor Peking	52
HET RUSSISCH-CHINESE PARTNERSCHAP IN AZIE	
<i>Stephen Blank</i>	
Veranderende houding	63
MACHTHEBBERS, INTELLECTUELEN EN MASSA OVER AMERIKA	
<i>Vladimir Shlapentokh</i>	
INSITE	72

• • • • •

Kleinschalige kredietverlening in Kirgizië	73
EEN CASESTUDIE NAAR DE PRAKTIJK VAN TRANSITIEHULP <i>Mathijs Pelkmans</i>	
Csango's: hoe lang nog Hongaars?	88
HONGAREN AAN GENE ZIJDE VAN DE KARPATEN <i>Frans van Nes</i>	
De Jeltsin-jaren	96
ECONOMISCHE HERVORMINGEN GEBOEKSTAAFD <i>Joop de Kort</i>	
.	
GEBOEKT	
Norbert Both, From indifference to entrapment. The Netherlands and the Yugoslav crisis 1990-1995 , <i>Sipke de Hoop</i>	107
Niek Megens en Hilde Reiding, Bewegen binnen smalle marges. Pax Christi Nederland, 1965-1990 , <i>Beatrice Jansen-de Graaf</i>	112
David J. O'Brien, Larry D. Dersham & Valeri V. Patsiorkovski, Household capital and the agrarian problem in Russia , <i>Oane Visser</i>	116
Ravil Bukharaev, The model of Tatarstan under President Mintimer Shaimiev , <i>Edwin Bakker</i>	119
Jan Germen Janmaat, Nation-Building in Post-Soviet Ukraine. Educational policy and the response of the Russian-speaking population , <i>Nicole Ehlers</i>	123
Jaan Kross, De kring van Mesmer , <i>Rudolf Bohr</i>	127
.	
KORT GEBOEKT	
Recente publicaties kort besproken	131

Kleinschalige kredietverlening in Kirgizië

MATHIJS PELKMANS

Kirgizië kwam gedurende de eerste helft van de jaren negentig veelvuldig in de media. Deze kleine bergachtige, aan de westgrens van China gelegen republiek met 4,5 miljoen inwoners, werd herhaaldelijk geprezen vanwege haar voortvarendheid in het hervormen van het politieke en economische bestel. In de pers werd Kirgizië als 'het Zwitserland van Centraal-Azië,' als 'een voorbeeld voor vrijwel alle landen in de wereld' en als 'het wonderkind binnen het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS)' beschreven.³ Nu, tien jaar na de onafhankelijkheid is nog maar weinig over van de aanvankelijke sprookjesachtige beelden. Hoewel Kirgizië, gemeten naar bevolkingsomvang, meer transitiehulp heeft ontvangen dan enig andere Centraal-Aziatische republiek, is het onduidelijk welke invloed deze hulp heeft gehad. De veronderstelde transitie naar democratie en kapitalisme lijkt slechts ten dele te zijn gelukt, afgaande op berichten die melding maken van nepotisme en wijdverbreide corruptie binnen de overheid en van een sterk uitgeholde economie die zich niet of slechts zeer langzaam ontwikkelt.⁴

Het kapitalistische experiment in Kirgizië heeft getoond hoe problematisch het is om een westers ontwikkelingsmodel toe te passen op een samenleving die nauwelijks ervaring heeft met het functioneren van een markteconomie. Als zodanig vormt Kirgizië een interessant voorbeeld van de samenkomst van westerse ontwikkelingsdrang en de postcommunistische realiteit. Dit artikel stelt zich ten doel om, door middel van een analyse van het functioneren van een specifiek ontwikkelingsproject in de lokale context, zowel de beperkingen als de mogelijkheden van transitiehulp te belichten. Als uitgangspunt dient een ontwikkelingsproject van de Verenigde Naties (VN) met de pretentieuze naam *Participatory Poverty Alleviation Project*. Dit project poogt in samenwerking met plaatselijke financiële en gouvernementele organisaties een nieuwe structuur te initiëren die kredietverlening aan brede lagen van de bevolking mogelijk moet maken, om daarmee kleinschalige economische initiatieven te ondersteunen. Het verloop van het project toont de complexiteit die inherent is aan het initiëren van economische veranderingen en geeft inzicht in de rol die de staat, financiële instituties, ontwikkelingsorganisaties en de lokale bevolking in dit proces spelen.



Hervorming van de economie

Kirgizië zag zich, zoals alle GOS-republieken, in het begin van de jaren negentig voor een complex omvormingsvraagstuk geplaatst. De economische crises in 1991 en 1992, die de productie in de industrie en landbouw decimeerden, leidde bij de regering tot het besef dat het voor economisch herstel in sterke mate van buitenlandse hulp en investeringen afhankelijk zou zijn. Vanwege het gebrek aan grondstoffen en de ongunstige geografische ligging kon Kirgizië in de ogen van de regering alleen aandacht van het buitenland weten te trekken door zich in politiek opzicht te profileren. Kirgizië koos voor de zogenaamde *shock*-therapie en ging verbintenissen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank aan. In opeenvolgende overeenkomsten werden de principes van economisch beleid vastgelegd. Hierin werd met name nadruk gelegd op het terugdringen van de inflatie en het begrotingstekort, de regulering van buitenlandse schuld, de structurele hervorming van verlieslijdende staatsbedrijven en grootschalige privatisering van de nog steeds omvangrijke staatssector.⁵ Over de eerste resultaten wist een woordvoerder eind 1994 te melden dat in macro-economisch opzicht alles op zijn plaats stond: de introductie van de nieuwe munteenheid was succesvol verlopen, de inflatie bedwongen en de handel was volledig vrijgegeven.⁶

In het midden van de jaren negentig merkten enkele waarnemers echter op dat de macro-economische hervormingen veelal een façade voor chaos op microniveau

vormden. De econoom Max Spoor kwam tot de conclusie dat men de termen 'shock-therapie' of 'snelle hervormingen' in het geval van Kirgizië beter kon vervangen door 'haastige' en 'onvoorbereide hervormingen,' die veelal desastreuze gevolgen voor de economie hadden.⁷ De ontmanteling van het staatsgeleide systeem was slechts ten dele met een daadwerkelijke herstructurering van de economie gepaard gegaan. In enkele jaren tijd was de gehele infrastructuur van het land in een deplorabele staat geraakt, de energievoorzieningen werkten nog slechts gebrekkig en de nieuwe wetten waren halfslachtig en vaak niet bekend bij hen die de hervormingen moesten doorvoeren. Hernieuwde opbouw van de economie verliep slechts zeer traag en afgezien van de tallozen die zich op de kleinhandel stortten, bleek economisch initiatief zich moeizaam te ontwikkelen. Bovendien verhinderde macro-economische stabilisatie niet dat de levensstandaard van de meeste mensen bleef dalen. Het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft steeg tussen 1993 en 1996 van 45 tot 60 procent en recente gegevens suggereren dat de armoedetrend zich continueert.⁸

Gebrek aan financiële middelen

De halfslachtige hervormingen resulteerden in de landbouw tot dramatische dalingen in de productie.⁹ Hoewel de privatisering voortvarend was ingezet en de *kolchozen* en *sovchozen* reeds in 1995 grotendeels waren ontmanteld, vielen de bedrijfsmiddelen veelal in handen van lokale elites. De voormalige *kolchozniki* zagen, in de algehele verwarring met betrekking tot de privatisering en de excessen die hieruit voortkwamen, vaak geen andere uitweg dan het slachten van het eigen vee. Een snelle ontwikkeling van de landbouw leek uitgesloten en de boerenbevolking bleek eerder terug te vallen op zelfvoorzieningslandbouw dan voor de markt te produceren.¹⁰

Een van de grootste problemen voor hernieuwde agrarische ontwikkeling vormde het ontbreken van adequate financiële structuren die investeringen in het eigen bedrijf mogelijk zouden maken. Hoewel na de desintegratie van de Sovjet-Unie een veelheid van nieuwe commerciële banken verrees, beperkte de financiële dienstverlening zich veelal tot de hoofdstad Biskek en was deze niet in staat de feitelijke vraag adequaat te dekken. In 1998 werd geschat dat ruim 70 procent van de bevolking geen toegang tot financiële instanties had.¹¹ In Kirgizië, waar inflatie een terugkerend probleem vormt, afflossingspercentages veelal laag zijn en waar een algeheel tekort aan financiële middelen bestaat, zijn rentepercentages endemisch hoog. Lokale geldschietsters die tot 20 à 30 procent aan rente per maand rekenen en commerciële banken met rentepercentages van 50 tot 100 procent per jaar, bepalen het beeld. Dergelijke percentages gaan de kleine winstmarges voor agrarische activiteiten ver te boven, te meer daar investeringen in de veeteelt of landbouw veelal pas na een of meerdere jaren winst opleveren.

Zonder ingrijpende omslag in de financiële structuur was het onwaarschijnlijk dat kredietverlening voor de vele arme boeren binnen handbereik zou komen. Voor de

nieuwe commerciële banken vormde deze categorie nauwelijks een interessante markt. Zowel technische als psychologische factoren speelden hierbij een rol. Met het doel terugbetalingen te garanderen, eisten de banken een groot aantal notariële documenten van haar kredietnemers, hetgeen de kosten voor kleine leningen bovenproportioneel opschroefde.¹² Bij de gangbare kredietverlening waren de administratieve kosten voor het verstrekken van leningen van veelal slechts enkele honderden guldens bovendien veel te hoog. Een andere reden voor de gereserveerde houding van banken was dat arme boeren werden gewantrouwd. De banken benadrukten dat er geen garantie was dat zij hun leningen zouden aflossen en dat het afdwingen van terugbetalingen ofwel te kostbaar, ofwel geheel onmogelijk zou blijken.

Het Participatory Poverty Alleviation Project

In juli 1998 gingen het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP) en de Kirgizische landbouwbank KSFK een samenwerkingsverband aan om leningen aan groepen arme boeren te verstrekken. De KSFK was verantwoordelijk voor de feitelijke verstrekking van kredieten en had hiertoe een renteloos langlopend krediet van 1,5 miljoen dollar uit handen van het *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) ter beschikking gekregen.¹³ De UNDP nam de 'mobilisering' van de bevolking voor haar rekening, met andere woorden: zij droeg zorg voor de voorbereiding van groepen die voor het ontvangen van kredieten in aanmerking wilden komen. Om de kleinschalige kredietverlening op termijn te bestendigen stonden twee aandachtspunten centraal. In de eerste plaats moest er een alternatief voor de traditionele kredietfinanciering worden bedacht, die tot dan toe bij de KSFK werd gevoerd. In de tweede plaats moesten er lokale structuren worden gecreëerd zodat de deelnemende boeren niet alleen goed voorbereid waren, maar dat bovenal de kredietverlening na een periode van vier jaar – de projecttermijn van de UNDP – duurzaam zou blijken.

De KSFK werd in 1995 door de regering opgericht om te voorzien in de financiering van landbouwactiviteiten, maar had tot aan 1998 uitsluitend krediet aan grote agrarische bedrijven en de landbouwindustrie verstrekt. KSFK werd om verschillende redenen geselecteerd voor deelname aan het project. De bank beschikte over een jong management dat welwillend ten opzichte van alternatieve kredietvoering stond en werd hierin op financieel-technisch terrein door de Europese ontwikkelingsinstelling TACIS bijgestaan. Bovendien beschikte de bank over een groot aantal filialen op het platteland, hetgeen voor lokale financiering noodzakelijk was. Voor het verlenen van microkredieten met een omvang van maximaal 5.000 som per persoon (ongeveer 350 gulden) was het noodzakelijk om nieuwe financieringsprincipes te introduceren die zowel de transactiekosten als de risico's met betrekking tot aflossing zouden minimaliseren. Het principe dat werd toegepast was gebaseerd op *social collateral*, ofwel collectieve borgstelling. In plaats van het eisen van materiële onderpanden, werden leningen uitgekeerd aan groepen van vijf tot twaalf personen die gezamenlijk verant-

woordelijk werden gesteld voor de aflossing. Toekomstige financiering in een dorp werd bovendien van tijdige en volledige aflossingen door de reeds gefinancierde kredietgroepen afhankelijk gesteld.¹⁴ De administratieve kosten voor de financiële instelling werden verder verlaagd door aanvragen zoveel mogelijk door dorpsraden te laten beoordelen. Deze structuur stelde KSFK in staat relatief lage rentepercentages te berekenen. De rentetarieven van 28 procent en 32 procent per jaar waren berekend om de inflatie te compenseren en de administratieve kosten van de bank te dekken.

De implementatie van een dergelijke financiële structuur is sterk afhankelijk van een maatschappelijk netwerk dat de coördinatie en uitvoering kan waarborgen. De taak



Dorpsstraat (foto: Mathijs Pelkmans).

van de UNDP-medewerkers was om in een aantal geselecteerde dorpen en kleine steden een dergelijk netwerk op poten te zetten. Zij begonnen op het laagste niveau, door informele groepen – bestaande uit voormalige collega's, burens, oud-klasgenoten enzovoorts – te initiëren of te verstevigen. Deelnemers kregen korte cursussen boekhouding, marketing en 'financiële mechanismen'. De potentiële kredietgroepen werden door middel van *workshops* en bijeenkomsten bijgestaan in het ontwikkelen van een groepsstructuur, het verdelen van verantwoordelijkheden en het opstellen van zakenplannen. Deze voorbereidingsfase, die tevens een selectieprocedure vormde, nam gemiddeld een half jaar in beslag. Tijdens deze periode ging veel aandacht uit naar het opzetten van (verplicht gestelde) informele spaarfondsen binnen de

groep. Deze spaarfondsen waren belangrijk om een intern noodfonds te creëren en bovendien was de wijze waarop de groepen hun spaargelden wisten te regelen indicatief voor de groepscohesie.¹⁵ Om de coördinatie tussen de groepen te reguleren werden dorpsraden geïnitieerd. Deze bestonden uit afgevaardigde leden van elke groep en moesten op termijn zorgdragen voor de kredietverlening in hun dorp door de schakel te vormen tussen de aangesloten boeren en de financiële instellingen. Hoewel het hierboven geschetste model geen vastgestelde blauwdruk vormde, maar door de betrokken groepen in overleg tot stand was gekomen en gedurende het eerste jaar van het project een aantal keren werd bijgesteld, was het om uiteenlopende redenen niet altijd toepasbaar. In de praktijk deden zich bij het toepassen van het model problemen voor die het beste kunnen worden geïllustreerd aan de hand van enkele praktijkgevallen. Om een goed overzicht te geven van de variatie aan mogelijkheden en belemmeringen zal het verloop van het project in een kleine industriestad en een typische plattelandsnederzetting worden geschetst. Zowel het stadje Kok-Jangak als het dorp Bai-Munduz ligt in de Djalal-Abad-provincie in het zuiden van Kirgizië, waar het project in veertien dorpen en kleine steden van start ging.

Overleven in Kok-Jangak

Het mijnbouwstadje Kok-Jangak was sinds de desintegratie van de Sovjet-Unie in een industriële woestenij veranderd. Ongeveer 3.000 mijnwerkers hadden hun baan in de noodlijdende steenkoolmijn verloren, terwijl de textielfabriek en de radiofabriek reeds lang hun poorten hadden gesloten. Van de 25.000 inwoners die Kok-Jangak aan het eind van de jaren tachtig telde, verlieten naar schatting 16.000 mensen de stad. Vanwege de deplorabele levensomstandigheden kreeg Kok-Jangak al spoedig aandacht van ontwikkelingsinstellingen en raakte het nauw in de transitie-industrie verweekt. Hulporganisaties als *USAID*, *Save the Children Fund*, en de *Soros Foundation* trachtten met giften en noodhulp enige verlichting te brengen, vooralsnog met weinig blijvende effecten. De combinatie van sterk economisch verval en ongecoördineerde ontwikkelingshulp leidde tot de ontwikkeling van een ongewilde configuratie. In korte tijd was een grote verscheidenheid aan lokale non-gouvernementele organisaties (NGO's) opgericht die bij het merendeel van de bevolking vrijwel onbekend waren, maar wel de ene na de andere geldschenking opstrekten.¹⁶ De leiders van deze nieuwe organisaties zagen de buitenlandse ontwikkelingsorganisaties veelal als een lucratieve bron van inkomsten waarvan met enig vernuft ongelimiteerd kon worden geprofiteerd.¹⁷

Gezien deze achtergrond was het niet onverwacht dat de implementatie van het project in Kok-Jangak problematisch verliep.¹⁸ Diverse NGO's en andere invloedrijke personen poogden hun eigen mensen naar voren te schuiven, hetgeen er zelfs toe leidde dat de hoofdcommissaris van politie naar het provinciaal kantoor van de UNDP kwam om een kredietgroep voor 'zijn' mannen te 'regelen'. Het project startte haar

werk in Kok-Jangak uiteindelijk met acht voorlopige groepen. Zes groepen waren tot stand gekomen door in twee wijken gesprekken met de bewoners te voeren en hen de mechanismen en vereisten van het project uit te leggen. Twee andere groepen waren door plaatselijke NGO's voorgedragen en in eerste instantie geaccepteerd omdat zij daadwerkelijk uit armē stadsbewoners bestonden en in het project leken te passen. Een van de armste kredietgroepen noemde zichzelf *Yntymak* (Vriendschap) en bestond uit acht buurvrouwen. De meeste vrouwen waren alleenstaande moeders en



Eén van de groepen in Kok-Jangak (foto: Mathijs Pelkmans).

hadden tot dan van kleine sociale uitkeringen, hulp van familieleden of van de magere opbrengsten van een administratieve baan geleefd. *Yntymak* vormde in projecttermen een bijna ideale groep. De groepscohesie was groot, de leden hadden hun eigen ideeën en de discussies waren meestal levendig. Het idee om een informeel roterend leenfonds op te zetten vond goed gehoor. Om de beurt kreeg een van de vrouwen het tot dan toe gespaarde geld ter beschikking, maar pas nadat in het kort op papier was gezet hoe zij het bedrag zouden aanwenden. Na twee weken werd het bedrag met 5 procent rente vermeerderd, aan een volgend groepslid ter beschikking gesteld en bespraken de vrouwen de resultaten. Tijdens een van deze besprekingen vertelde een vrouw dat ze het geld had gebruikt om pasteitjes te bakken en te verkopen op de markt, maar dat ze nauwelijks winst had gemaakt. De andere vrouwen hadden hun raad snel klaar en een hele discussie volgde over hoe je zo goedkoop mogelijk kunt

bakken zonder je klanten het gevoel te geven dat ze worden opgelicht. De aanvraag voor krediet verliep echter niet gemakkelijk. Toen zij hun zakenplannen hadden geschreven, bleek dat het merendeel van de vrouwen een koe wilde aanschaffen. De reden voor deze wens was begrijpelijk. Met kleine kinderen thuis vormde dagelijkse verse melk een welkome aanvulling op het verder sobere dieet. Simpele winstanalyses toonden echter dat het houden van een koe niet rendabel zou zijn. De aanvraag die uiteindelijk door de KSFK werd geaccepteerd vormde een compromis. De vrouwen kochten collectief één koe en besteedden het overige geld aan de aanschaf van pluimvee. Een kwart van het geld reserveerden zij in een roterend fonds om individuele handelsactiviteiten te financieren. De terugbetaling van het krediet verliep probleemloos en leverde de groep een netto winst op van een koe en 120 kippen.

De kredietgroepen waren echter niet allemaal even succesvol. Nurlan Kabajev was de leider van een groep voormalige mijnwerkers en had deze groep in alle bescheidenheid zijn eigen voornaam gegeven. Deze groep was het project ingerold op voorpraak van een plaatselijke NGO, waarin Nurlan's vrouw actief was. De invloed van deze organisatie was al snel duidelijk. Terwijl de meeste groepen veel moeite hadden bij het formuleren van te ontplooien economische activiteiten, had groep Nurlan reeds een gedegen zakenplan, dat uiteenzette hoe in fasen een kleine stierenfokkerij, het houden van kippen en het verbouwen van maïs en aardappelen was uitgestippeld. Stallen waren inmiddels geregeld en bestonden uit een verlaten en vervallen appartementencomplex dat 'gratis' aan de groep beschikbaar was gesteld. Hoewel het er op papier goed uitzag, bleken er al snel problemen te ontstaan. Nadat de groep de eerste paar keer voltallig bijeen was gekomen, bleek Nurlan daarna nauwelijks in staat iedereen bijeen te brengen. Ook het opzetten van een informeel spaarfonds vormde een groot probleem voor de groep. Hoewel de zogenaamde spaartegoeden in een kasboek werden bijgehouden, bleek er in werkelijkheid geen geld te worden ingezameld. Uiteindelijk werd de kredietaanvraag door KSFK afgewezen. Het grootste probleem was dat het merendeel van de leden weinig initiatief toonde. De groep was feitelijk volgens het principe van patronage, dat tijdens de sovjetperiode gebruikelijk was, gestructureerd. Hierbij neemt één persoon de verantwoordelijkheid op zich, verzameld een aantal mensen om zich heen en strijkt vervolgens het grootste deel van de winst op. Vanuit het gezichtspunt van de financiële instelling is dit riskant; er bestaat immers geen collectieve verantwoordelijkheid en er is ook geen fysiek onderpand geregeld.

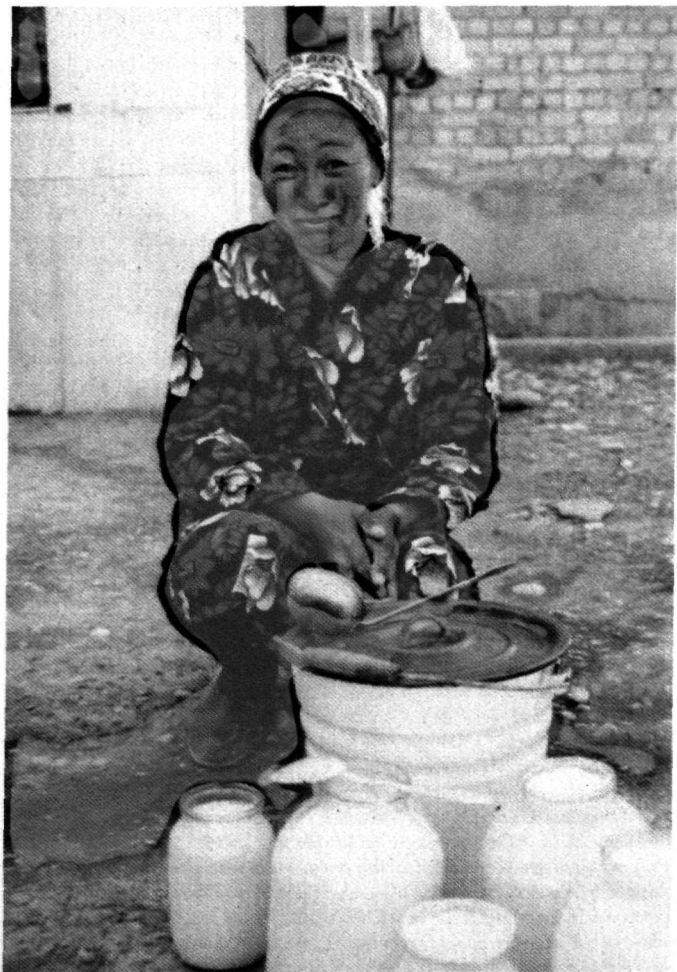
Gebundeld initiatief in Bai-Munduz

Bai-Munduz is een kleine plattelandsnederzetting met ongeveer 200 huizen, gelegen aan de rand van de Fergana-vallei. De meeste inwoners waren ten tijde van de Sovjet-Unie werkzaam op de *kolchoz*, waarvan het hoofdkantoor in een nabijgelegen dorp lag. De ontmanteling van collectieve landbouw was hier hard aangekomen.

Aangezien de meeste boeren niet over financiële reserves beschikten, waren zij sterk afhankelijk geworden van het sluiten van onvoordelige overeenkomsten met tussenpersonen die wel over geld beschikten. Deze financierden kunstmest, bestrijdingsmiddelen en transport, op voorwaarde dat zij de oogst tegen een sterk gereduceerde prijs konden afnemen. Zelfs de dorpelingen die niet financieel tot het maken van dergelijke onvoordelige afspraken waren genoodzaakt, kwamen door gebrek aan geld toch vaak in een vicieuze armoedespiraal terecht. Door de geringe specialisatie in de Kirgizische landbouw en het geïsoleerde karakter van de markt was de prijsontwikkeling van de belangrijkste agrarische producten sterk seizoenafhankelijk. Zonder geldreserves waren de dorpelingen gedwongen om de eigen productie te verkopen op het moment dat de prijzen het laagst waren, terwijl producten als kunstmest, zaad, bestrijdingsmiddelen en brandstof op het moment dat de prijzen het hoogst waren, werden gekocht.

Toch waren de uitzichten voor de inwoners van Bai-Munduz niet ongunstig. Het dorp lag aan een doorgaande weg en niet al te ver van enkele regionale marktplaatsen. Bovendien was de grond vruchtbaar en waren de belangrijkste gewassen, katoen en tabak, relatief winstgevend. Bai-Munduz vormde in veel opzichten de tegenhanger van Kok-Jangak. De voormalige *kolchozniki* waren min of meer aan hun lot overgelaten, hetgeen echter ook betekende dat het dagelijks leven veel minder met bureaucratische structuren was verweven. Ondanks de aanwezigheid van enkele rijkere dorpsbewoners, was de differentiatie in levensstandaard veel kleiner dan in Kok-Jangak. Bovendien hadden de dorpelingen geen ervaring met hulporganisaties, hetgeen paradoxaal genoeg de implementatie van het project vereenvoedigde.

Een van de groepen in Bai-Munduz noemde zichzelf *Maksat* (Hoop). De leden van deze groep hadden ongeveer dezelfde leeftijd en waren samen opgegroeid. Zij hadden al eerder geprobeerd een lening bij de KSFK af te sluiten, maar hun pogingen waren afgeketst omdat zij geen afdoende onderpand konden laten registreren. Bovendien, zo benadrukten ze, wilden de corrupte bankmedewerkers alleen krediet verstrekken als zij akkoord gingen met het betalen van een extra 10 procent bovenop de officiële rentetarieven. Het plan dat Maksat presenteerde, zat simpel in elkaar en behelsde de collectieve pacht van vier hectare landbouwgrond voor de verbouw van katoen. Tijdens de bespreking van hun plan stelde een kredietspecialist de vraag of zij wel begrepen dat zij rente over het krediet moesten betalen. De groep zou het krediet namelijk in januari ontvangen en het grootste gedeelte van het bedrag pas in april of mei besteden, waardoor zij een drietal maanden rente over ongebruikt krediet zouden betalen. Deze vraag maakte een hele discussie los, waaruit bleek dat de groep precies had uitgedacht hoe in fases het geld het beste zou kunnen worden geïnvesteerd. In de periode van januari tot april zouden ze stieren vetmesten om deze te verkopen op het moment dat de benodigdheden voor de katoenverbouw moesten worden betaald. De groep wist precies wat ze deed, maar het bleek voor hen te inge-



Verkoop van yoghurt in Kok-Jangak (foto: Mathijs Pelkmans).

wikkeld om dit op papier te zetten. De KSFK besloot op basis van de eenvoudige aanvraag de groep het bedrag te lenen. Reeds na vier maanden bleek het mesten van stiertjes zo lucratief dat het geleende bedrag eenvoudig kon worden terugbetaald, maar de groep prefereerde het geld zo lang mogelijk te houden om haar economische activiteiten te kunnen uitbreiden.

Zoals in elk dorp waar het project actief was, was er in Bai-Munduz een dorpsraad ingesteld. Deze bestond uit afgevaardigden van elke kredietgroep en werd aangevuld met enkele gerespecteerde oude mannen (*aksakals*). De effectiviteit van deze specifieke dorpsraad bleek toen in een van de groepen een conflict ontstond. Deze groep had reeds krediet ontvangen, maar vertrouwde het bedrag niet aan een van haar leden toe. De persoon in kwestie beklaagde zich bij een *aksakal*, die op zijn beurt een zitting van de dorpsraad bijeen riep. Om problemen met betrekking tot toekomstige financiering te voorkomen, besliste de raad dat het geld binnen een week aan de KSFK moest worden terugbetaald. Het initiëren van dorpsraden bleek te voorzien in een lacune die na de val van het communisme was ontstaan, en werd in zowel Bai-Munduz als in een aantal dorpen aangegrepen om lokale problemen te kunnen aanpakken. Het verkrijgen van krediet was slechts een van de mogelijkheden die collectief kon worden geregeld. In de loop van het project gingen de diverse dorpsraden zich eveneens op andere economische activiteiten toeleggen. In een dorp kocht de dorpsraad een oliepers voor het produceren van zonnebloemolie en elders ontwikkelde de dorpsraad een project voor de reparatie van waterleidingen. In Bai-Munduz legde de dorpsraad zich toe op het collectief en daarmee goedkoper inkopen van landbouwbenodigdheden, waardoor veel dorpelingen minder afhankelijk zijn geworden van de ongunstige voorwaarden verstrekt door rijke tussenpersonen.

Analyse van problemen en successen

Het mijnbouwstadje Kok-Jangak en de plattelandsnederzetting Bai-Munduz varieerden zoals aangegeven sterk van aard. Ook waren de problemen bij de implementatie van kleinschalige kredietverlening in beide plaatsen anders. Toch is er een aantal overeenkomsten te vinden. Een korte analyse van de problemen en successen kan zicht geven op de algehele problematiek van economische omvorming en de samenkomst van internationale instellingen en lokale omstandigheden.

Een eerste obstakel vormde de onbekendheid met de mechanismen van kredietverlening bij zowel de financiële instelling als de recipiënten. Vaak werden in eerste instantie projecten ingediend die economisch onrendabel waren. Veel leden van potentiële kredietgroepen lieten zich door de dagelijkse behoeftes van hun gezinnen (zoals melk) of het investeren in sociale status (zoals het houden van vee) leiden en hielden vaak geen rekening met winstmarges. Dit probleem liet zich vooral in de kleine industriële steden gelden. Hier beschikten de bewoners tot voor kort namelijk over de zekerheid van maandelijks inkomens en waren ze niet genooddaakt om op

eigen economische initiatieven terug te vallen.

Een ander probleem vormde de neiging tot hiërarchische groepsvorming, waarbij personen met een hogere sociale en economische status tot voorzitter werden benoemd, zoals bij Nurlan het geval was. Hoewel deze tendens zeer begrijpelijk is – dergelijke leiders hebben betere toegang tot lokale autoriteiten en kunnen daardoor het opereren in een economisch systeem vereenvoudigen – vergroot dit patronage-systeem tevens de kans op scheve machtsverhoudingen en winstdelingen binnen de groep. In een systeem dat op collectieve borgstelling is gebaseerd, zijn dergelijke structuren funest omdat ze afbreuk doen aan het principe van gedeelde verantwoordelijkheid en ook niet bijdragen aan het armoedeverlichtingsideaal van de ontwikkelingsorganisatie.

Zoals Maksat duidelijk maakte, was het vertrouwen in de KSFK niet altijd even hoog en werden beschuldigingen van corruptie niet zelden geuit. Hoewel dergelijke aantijgingen moeten worden gezien in een algehele sfeer waarin problemen automatisch worden toegeschreven aan 'de maffia' of aan de corruptie van officiële instellingen, zullen de beschuldigingen in een aantal gevallen zeker terecht zijn geweest. Corruptie vormt een bijna onontkoombaar probleem wanneer actief in een financieel systeem wordt ingegrepen. Doordat de kredieten deels waren gesubsidieerd, kon KSFK lagere rentepercentages berekenen dan commerciële banken. Dit bracht lokale bankmedewerkers in een verleidelijke machtspositie. De KSFK probeerde de corruptie binnen de eigen gelederen te beperken door haar bankmedewerkers slechts enkele jaren in dezelfde provincie te laten werken, zodat hun persoonlijke netwerken niet te omvangrijk zouden worden. De UNDP voerde een vergelijkbaar beleid en zond haar Kirgizische medewerkers naar regio's waar zij geen verwantschapsrelaties hadden. Daarnaast bood de kleinschaligheid van de leningen en de betrokkenheid van meerdere organisaties bij het project een zekere garantie dat omkoping en corruptie slechts geringe omvang konden krijgen.

Ondanks de hierboven geschetste problemen – of wellicht vanwege het feit dat de problemen niet werden genegeerd – staat het *Participatory Poverty Alleviation Project* binnen de 'ontwikkelingswereld' in hoog aanzien.¹⁹ De laatste berichten lijken inderdaad op succes te wijzen. Tegen de verwachtingen in bleken de terugbetalingen nauwelijks problemen op te leveren. Tot nog toe zijn de aflossingspercentages zeer hoog (99,92 procent) en in twee jaar tijd is de micro-krediettak van KSFK tot een van de belangrijkste branches binnen de bank uitgegroeid. Inmiddels hebben ruim 1.000 groepen met in totaal 6.500 leden krediet ontvangen. Minstens zo belangrijk is dat in een aantal plaatsen de geïnitieerde dorpsraden reeds zonder tussenkomst van de UNDP de kredietverlening binnen hun dorp prolongeren. Dit geeft goede hoop dat, ook na het geplande vertrek van de UNDP in december 2002, de tot stand gebrachte financiële structuur duurzaam zal blijven.²⁰

De onverwachte, maar toch begrijpelijke conclusie die men uit dit project kan trek-

ken, is dat onbekendheid met nieuwe economische principes een relatief gering obstakel vormde. De meeste boeren bleken redelijk snel in staat zich de principes eigen te maken en op de economische realiteit in te spelen. De successen zijn op de lange termijn echter nog niet gewaarborgd. Het grootste probleem is om vastgeroeste machtsstructuren te doorbreken en te voorkomen dat lokale autoriteiten invloed op financiële instellingen en ontwikkelingsprojecten gaan uitoefenen. In postcommunistisch Kirgizië zijn politieke elites gewend om grote invloed op economische initiatieven uit te oefenen en in de bestuurlijke chaos die na 1991 is ontstaan, is ook de ruimte daarvoor (gebrek aan controle) en de verleiding daartoe (algeheel geldgebrek) toegenomen. Geen enkel ontwikkelingsproject moet de illusie hebben dat het deze problemen geheel kan omzeilen. Gevaren van belangenverstrengeling, vriendsjespolitiek en corruptie liggen dan ook voortdurend op de loer.



Gefinancierde eendenkwekerij in Bai-Munduz (foto: Mathijs Pelkmans).

Tot besluit

Gezien de hoeveelheid aan gefaalde projecten kan men zich met recht afvragen wat het nut van ontwikkelingshulp in het algemeen is. Een dergelijke vraag is niet alleen in het Westen – waar niet zelden algehele stopzetting van ontwikkelingshulp wordt bepleit – relevant, maar ook in Kirgizië – waar na tien jaar retoriek de bevolking weinig vertrouwen in haar eigen regering of de intenties van internationale hulporganisaties heeft. In de provincie Djalal-Abad, die aan het veel conservatievere, maar in de

ogen van veel bewoners meer welvarende Oezbekistan grenst, is de roep om een sterke maar rechtvaardige president (zoals velen president Karimov van Oezbekistan zien) dan ook groot. Men kan inderdaad vragen stellen bij de keuze voor radicale omvormingen en in ieder geval is het duidelijk dat de *shock-therapie*, zoals die in Kirgizië werd toegepast, veel ongewenste bijwerkingen heeft gehad. Het introduceren van marktprijncipes, zonder hierbij aandacht aan maatschappelijke structuren te besteden, hebben geleid tot de ontmanteling van de oude sovjet economie, maar zeker niet tot een ontwikkeling van de economie waarin alle groepen gelijkwaardige kansen hebben. In het geval van Kirgizië heeft de retoriek van democratie en de vrije markt veelal gediend voor het camoufleren van bestaande machtsstructuren, zonder daarbij enige verlichting voor het overgrote deel van de bevolking te hebben gebracht.²¹

Het *Participatory Poverty Alleviation Project* en vergelijkbare projecten vormen in feite late pogingen om de door ondoordachte en eenzijdige hervormingen ontstane uitwassen te compenseren. Een belangrijke reden voor de successen is dat in dit geval de uiteindelijke vorm van het project niet van tevoren door buitenstaanders als blauwdruk was opgelegd. Voor het slagen van ontwikkelingsprojecten is het uitermate belangrijk om zicht op lokale machtsstructuren te krijgen en deze kennis aan te wenden om een meer gelijkwaardige ontwikkeling van de economie mogelijk te maken. In dit verband kan de aanwezigheid van hulporganisaties constructief zijn, mits zij voldoende kennis van de maatschappelijke structuren hebben en de uitwerking van de door hen geïnitieerde projecten voldoende kunnen blijven controleren. Aangezien buitenstaanders niet in gevestigde sociale structuren zijn ingekapseld, kunnen zij juist in een overgangsfase ervoor zorgdragen dat de veranderingen niet door kleine elitegroepen worden gemonopoliseerd.

Noten

1. Kirgizië is de in Nederland ingeburgerde, uit het Russisch afkomstige naam van het land. De Turkstalige naam luidt Kyrgyzstan.
2. Uit een interview met de toenmalige president van de Wereldbank, in: *NRC Handelsblad*, 17 december 1994.
3. Woordvoerder van het IMF, geciteerd in: *Internationale Samenwerking*, nr.12, 1994.
4. Zie onder meer: B. Eschment, 'Democratie onder vuur. Autoritaire regimes in Centraal-Azië', in: *Oost-Europa Verkenningen*, september 2000.
5. *National Human Development Report of the Kyrgyz Republic*, 1997. Bishkek, 1997, pp.4-5.
6. Geciteerd in: *Internationale Samenwerking*, nr.12, 1994.
7. M. Spoor, 'Agrarian Transition in Former Soviet Central Asia: A comparative study of Uzbekistan and Kyrgyzstan', in: *The Journal of Peasant Studies*, 23 (1995), nr.1, p.53.
8. Zie: J. Anderson, *Kyrgyzstan: Central Asia's island of democracy?* Amsterdam 1999, p.81.
9. De daling vond met name in de veestapel plaats. In de periode van 1990 tot 1997 daalde het aantal schapen en geiten met 65 procent, het aantal stuks grootvee met 30 procent, pluimvee met 86 procent en varkens met 80 procent, zie: M. Mudahar, 'Kyrgyz Republic: Strategy for rural growth and

poverty alleviation', in: *World Bank Discussion Paper no. 394*, Washington, 1998, p.31.

10. J. Anderson, 1999.

11. S. Wadhwa, 'Micro Credit Development in Kyrgyzstan: Current trends, challenges and future opportunities', in: *Micro Credit Summit for Kyrgyzstan*, Bishkek 1998, p.8. De fragiliteit van de nieuwe banken werd bewaarheid toen in de nasleep van de Russische financiële crisis een viertal Kirgizische banken failliet ging.

12. Commerciële banken eisten daarnaast onderpanden van 120-200 procent van de kredietomvang die notarieel moesten worden vastgelegd, zie: UNDP, *Project Document: KYR/99/007*, Bishkek, 1999, p.3.

13. In 2000 werd voor kleinschalige kredietverlening een extra 3 miljoen dollar aan de KSFK beschikbaar gesteld.

14. De krediettermijn voor een eerste lening was maximaal zestien maanden en het aflossingstraject werd op de winstverwachtingen toegesneden.

15. De groepen gebruikten de spaartegoeden in de beginfase veelal om individuele economische activiteiten op toerbeurt te financieren. In de toekomst moeten deze spaarfondsen echter als onderpand gaan dienen, waarbij de hoogte van het krediet afhankelijk zal zijn van de omvang van het spaartegoed.

16. Een extreem maar typerend voorbeeld waren de opmerkingen van Zjanna, die mij op haar feestje ter ere van een 'gewonnen' computer vertelde dat de apparatuur eigenlijk voor een door haar geïnitieerd jongerenproject was bedoeld. Volgens haar maakte die weinig verschil, aangezien binnen een jaar iedereen het project zou zijn vergeten.

17. Ontwikkelingsorganisaties hebben vaak geringe mogelijkheden en weinig direct belang om de besteding van geleverde hulp over een langere periode te controleren. Projectmedewerkers zijn veelal slechts korte tijd aan een project verbonden en staan onder druk om resultaat te tonen. Een eerder project van de UNDP in Kok-Jangak illustreert dit. In 1996 waren *revolving funds* aan een plaatselijke NGO toegewezen. Deze verplichtte zich dit geld als minikredieten aan de armste lagen van de bevolking te verstrekken. Een inspectiebezoek in 1998 leerde dat de gehele operatie een fiasco was geweest. De NGO was inmiddels opgeheven en het geld bleek te zijn verdwenen of naar familieleden van het bestuur te zijn doorgesluist.

18. Zie ook: M. Pelkmans, 'Dwingende Gastvrijheid', in: H. Driessen (red.), *Etnografische Miniature*, Nijmegen 1999, pp.127-130.

19. Zie ook een recent artikel in de *New York Times*, waarin hoog van de successen van het PPAP wordt opgegeven: D. Frantz, 'A Chicken in Every Kyrgyz Pot', in: *New York Times*, 2 december 2000.

20. Gender in Development Bureau, UNDP Kyrgyzstan, *Empowering Communities for Alleviating Poverty in Kyrgyzstan. Annual Report*, Bishkek, 2000, p.50.

21. De antropoloog Boehm argumenteerde in dit verband dat in Kirgizië de notie 'democratie' tot equivalent voor 'financiële hulp' was geworden. De overname van democratische retoriek moest dan ook niet als democratisering in de westerse zin van het woord gezien worden, maar leidde in de praktijk tot de bestendiging van bestaande machtsstructuren: C. Boehm, 'Democracy as a Project: Perceptions of democracy within the world of projects in former Soviet Kyrgyzstan', in: *Anthropology of East Europe Review*, 17 (1999), nr.1, pp.39-48.

MATHIJS PELKMANS is als promovendus verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek en werkte een jaar lang als projectmedewerker voor het UNDP in Kirgizië, standplaats Djalal-Abad.