

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 240 Privat Sektor Programmer



DANSK STØTTE TIL FINANSIELLE SERVICEYDELSER I TANZANIA



evalueringresumé

2009.04

Danida har i en årrække givet støtte til finansielle serviceydelser i Tanzania. Formålet med den danske bistand har været at sikre, at en større del af Tanzanias befolkning – ikke mindst kvinder – samt små og mellemstore virksomheder får adgang til finansielle serviceydelser som opsparings og lånemuligheder. Samtidig har formålet været at styrke den finansielle sektor i Tanzania. Den danske bistand har været givet under erhvervs- og landbrugssektorprogrammerne, der siden 2008 er blevet samlet i et program. Denne tematiske evaluering foretager en vurdering af den danske støtte i perioden 2003-08, der beløb sig til 80 mio. kr., og bidrager til den igangværende debat om, hvordan man bedst kan støtte udviklingen af den private sektor i udviklingslandene.

Evalueringen er gennemført af konsulenter fra Oxford Policy Management i England i foråret 2009.

Overordnede konklusioner

Lave og svingende indkomster er et vilkår for mange fattige husholdninger i Tanzania. Dertil kommer, at udviklingen i landbrugssektoren og i landområderne i Tanzania vanskeliggøres af, at relativt få har adgang til finansielle serviceydelser som opsparingsmuligheder og lån. Der er derfor behov for at udvikle den finansielle sektor i Tanzania og herigennem sikre en større andel af befolkningen og de små og mellemstore virksomheder bedre adgang til opsparings- og lånemuligheder.

Evalueringens overordnede konklusion er, at den danske støtte til finansielle serviceydelser i Tanzania har været yderst effektiv. Støtten har bidraget til, at mange fattige husholdninger har fået adgang til finansielle serviceydelser, og at der samtidig er givet både rådgivning og lån til mange små- og mellemstore virksomheder. Det er endvidere evalueringens vurdering, at den

danske støtte har bidraget til økonomisk vækst, beskæftigelse og fattigdomsreduktion.

Den danske bistand er givet gennem tre 'kanaler': En bank (CRDB), som leverer finansielle serviceydelser til husholdninger og mindre virksomheder, et projekt (PASS) under landbrugssektorprogrammet, der har til formål især at hjælpe små og mellemstore landbrug og endelig en fælles donorfinansieret fond (FSDT), hvis primære formål er at bidrage til en styrkelse af den finansielle sektor og ikke mindst mikrofinansinstitutioner i Tanzania. Alle tre 'kanaler' har været effektive og medvirket til det samlede resultat. Kombinationen af de tre indsatser har i sig selv bidraget til et godt resultat. Det er dog evalueringens opfattelse, at man kunne have gjort mere for at udnytte synergien mellem indsatserne.

Den danske støtte har været tilpasset Tanzanias strategier og har samtidig været

Tanzania lå i 2007-2008 som nummer 159 ud af 177 lande på FNs Udviklingsprogramms indeks over menneskelig udvikling. Bruttonationalindkomsten pr. indbygger var i 2008 på 400 US\$ om året.

resumé af evaluering / 2009.04

godt koordineret med de andre donorer i landet. Tværgående hensyn og temaer – ligestilling, god regeringsførelse og bekæmpelse af HIV/AIDS - er også blevet håndteret på en god måde i den danske støtte.

Støtten har dog ikke været uden problemer - hvilket ifølge evalueringen ikke er overraskende i et så komplekst program - men problemerne er blevet løst, efterhånden som de er opstået. Evalueringen peger endvidere på en række udfordringer, som de støttede institutioner og den danske bistand til finansielle serviceydelser i Tanzania står overfor i de kommende år. Det drejer sig bl.a. om at sikre en fortsat vækst i aktiviteterne, og at deres bæredygtighed bliver sikret.

En af evalueringens anbefalinger er, at erfaringerne med den danske støtte til finansielle serviceydelser i Tanzania er så vigtige, at de bør deles med andre lande og donorer.

Baggrund

Til trods for pæn økonomisk vækst i Tanzania i de senere år er fattigdommen - ikke mindst i den store del af befolkningen, der lever af landbrug i landområderne – stadig udbredt. Ligesom mange andre steder i Afrika står landbrugssektoren i Tanzania overfor store problemer og udfordringer, som ikke bliver mindre af, at befolkningen i landområderne har ringe adgang til finansielle serviceydelser som lån. Samtidig har små- og mellemstore virksomheder vanskeligt ved at få rådgivning og ikke mindst ved at stille sikkerhed for lån. En meget lille del af befolkningen har en bankkonto, og et studie har vist, at kun 5 pct. af befolkningen i landområderne har adgang til formelle finansielle serviceydelser. Det betyder, at en stor del af låntagningen

foregår igennem halvformelle og uformelle långivere.

Lokale mikrofinansinstitutioner, der kan være organiseret på forskellige måder, findes en række steder i Tanzania, men disse er ofte små, både med hensyn til antallet af medlemmer og omfanget af opsparing og lån.

Den danske støtte til finansielle serviceydelser i Tanzania er sket gennem tre forskellige kanaler. For det første er der ydet støtte til CRDB-banken. En støtte der startede helt tilbage i 1994. For det andet er der under landbrugssektorprogrammet ydet støtte til PASS med henblik på udvikling af serviceydelser og tilvejebringelse af lånegarantier, og endelig er der for det tredje givet støtte til en fælles donorstøttet fond (FSDT), der har til formål at styrke den finansielle sektor i Tanzania. Den samlede danske støtte i den periode, som evalueringen dækker, udgør 80 mil. kr.

Delkonklusioner

En yderst vellykket støtte til CRDB-banken

Støtten til CRDB-banken startede helt tilbage i 1994, hvor CRDB var kørt ned og næsten konkurs. Evalueringen konkluderer, at den danske bistand har været en afgørende årsag til bankens imponerende udvikling i de sidste femten år. CRDB har i dag 60 afdelinger over hele landet og tilbyder en række finansielle serviceydelser til enkeltkunder, mindre og mellemstore virksomheder. CRDB låner også penge ud til et stort antal lokale andelskasser (såkaldte SACCOs) og hjælper med at opbygge deres kapacitet.

Banken er blevet omstruktureret, og bankens personale har gennemgået omfattende træningsprogrammer. CRDB opererer

i dag på markedsvilkår, giver et stadig større overskud og er blevet en af de største skattebetalere i Tanzania. Udlånene til private husholdninger, små og mellemstore virksomheder og de lokale andelskasser er vokset markant i den periode evalueringen dækker.

Nogle af udfordringerne i de kommende år vil være en fortsættelse og konsolidering af den betydelige vækst, banken har været igennem. Evalueringen peger i den forbindelse bl.a. på, at der bør fokuseres på bæredygtigheden af de lokale andelskasser, men også mere generelt på arbejdsdelingen med andelskasserne. Udlånene til små og mellemstore virksomheder udpeges af evalueringen som en vækstmulighed, som ikke er fuldt udnyttet. Nogle af udfordringerne er her kravene til sikkerhed for lånene samt den tid, det tager at udstede lånene.

Bedre finansielle serviceydelser til landbruget (PASS)

I erkendelse af at små og mellemstore landbrug ofte har vanskeligt ved at få adgang til finansielle serviceydelser, blev der i 2000 igangsat et pilotprojekt under landbrugssektorprogrammet med det centrale formål at tilbyde hjælp til udvikling af forretningsplaner og tilvejebringelse af lånegarantier. Herved blev projektet i praksis et slags bindeled mellem landbrugene og de finansielle institutioner og har været med til at reducere den usikkerhed, som ofte medvirker til bankers manglende vilje til at give lån til landbrug. Et af projektets formål er dermed at kunne tilbyde forskellige typer af serviceydelser på samme tid. Pilotprojektet startede i Morogoro, men aktiviteterne er siden blevet udvidet til andre dele af Tanzania. Siden 2007 har projektet været organiseret som en selvejende institution.

Resultaterne har været yderst positive, og alle mål, der var sat for at fremme udviklingen af private landbrug og forarbejdningsvirksomheder, er blevet nået. Aktiviteterne er blevet udvidet til 17 distrikter, og næsten 1000 forretningsplaner er i perioden blevet udarbejdet med støtte fra projektet. En række banker er nu parate til at give lån til landbrugene som en konsekvens af projektet, og projektet har medvirket til, at der er blevet givet lån for i alt ca. 250 mio. kr., hvilket har gavnet i alt ca. 20.000 bønder og ejere af forarbejdningsvirksomheder. Mange af de deltagende landbrug har som følge af de udarbejdede forretningsplaner og tilvejebragte lånefinansiering fået et væsentligt højere udbytte og indtjening. Projektets erfaringer er allerede blevet overført til andre lande i det østlige og sydlige Afrika.

En af udfordringerne i de kommende år bliver at sikre, at institutionen bliver fuldt finansielt bæredygtig. Institutionen har allerede en række indtægter fra salg af serviceydelser og renteindtægter fra sin garantfond og er i stand til at dække de umiddelbare driftsudgifter. Der er dog behov for en yderligere indtægter til finansiere ekspansion og afskrivninger, og evalueringen peger på, at det er vigtigt at fastholde målsætningen om fuld finansiell bæredygtighed, selv om der er planer om en fortsat geografisk udvidelse af aktiviteterne.

En vigtig institution (FSDT)

Den selvejende institution – FSDT - er finansieret af en række donorer og blev etableret i 2005. Formålet er at styrke den finansielle sektor ved at bidrage med teknisk rådgivning, men også direkte finansiell støtte. FSDTs målgruppe er primært mikrofinansinstitutioner, som yder finansiell service til fattige husholdninger, samt små og mellemstore virksomheder, og målsæt-

ningen er at lette adgangen til finansielle serviceydelser for denne målgruppe. FSDT opfattes af alle som en klar succes, og FSDT har været i stand til at støtte finansielle og andre institutioner, som donorerne ellers ville have haft vanskeligt ved at give bistand til. Evalueringens konklusion er, at FSDT har bidraget afgørende til, at de institutioner, der har modtaget støtte, har kunnet udvide deres dækning med finansielle serviceydelser. Evalueringen peger dog samtidig på, at FSDT succes ikke alene bør måles på antallet af klienter, men lige så meget på evnen til strategisk at påvirke udviklingen af den finansielle sektor i Tanzania. I den forbindelse konkluderer evalueringen, at projekter finansieret af FSDT har ydet vigtige bidrag til den tanzanianske regerings strategier og politik overfor den finansielle sektor.

Et område, som FSDT ifølge evalueringen bør styrke, er kommunikationen med offentligheden og de forskellige samarbejdspartnere. Det er samtidig evalueringens opfattelse, at FSDT skal passe på ikke at fokusere for meget på de store finansielle institutioner.

Nogle generelle konklusioner og erfaringer

Evalueringen peger på en række generelle konklusioner og erfaringer, som bør overvejes i forbindelse med tilrettelæggelsen af fremtidig donorbistand til finansielle serviceydelser.

Det er vigtigt at have en sektortilgang og et langsigtet perspektiv, sådan som tilfældet har været for den danske støtte. Det tager lang tid at opbygge nye institutioner og ikke mindst inden for et område som den finansielle sektor. Evalueringen peger også på, at den samtidige støtte igennem de tre 'kanaler' har gjort det muligt at håndtere

nogle af de kapacitets- og ressourceproblemer, som de lokale andelskasser har, og der er en række eksempler på, hvordan de tre 'kanaler' har kunnet supplere hinanden. Der er dog også eksempler på, at det ikke er lykkedes at udnytte denne synergi, men koordinationen mellem aktiviteterne blev yderligere styrket i den sidste del af den periode, som evalueringen dækker.

Udgangspunktet for støtte til den finansielle sektor skal være lokale institutioner og forhold. Selv om CRDB igennem mange år har modtaget dansk bistand, er den hele tiden blevet opfattet som en lokal bank. På samme måde er lykkedes for PASS at virke som et effektivt bindeled mellem de finansielle institutioner og låntagerne. FSDT – som selvejende institution - har ligeledes været i stand til at støtte institutioner, som donorerne ellers havde vanskeligt ved at støtte.

Det er af central betydning at have systemer på plads, der løbende følger op på fremskridtsrapporter og programanalyser. Evalueringen peger på, at især i de tidlige faser af aktiviteterne er der eksempler på manglende opfølgning på anbefalinger fremkommet i forbindelse med de årlige gennemgange af aktiviteterne. Samtidig peges der dog på, at administrationen og monitoreringen generelt er blevet bedre, og at der gradvist er blevet udviklet en bedre monitorering af den danske støtte, og at dette har bidraget til en mere effektiv implementering.

Evalueringen nævner også, at donorbistand på dette komplekse område forudsætter, at den relevante tekniske viden er til stede enten på ambassaden, eller at der er let adgang til at indhente denne ekspertise.

resumé af evaluering / 2009.04

Specifikke anbefalinger

Evalueringen indeholder endvidere en række mere specifikke anbefalinger, bl.a.:

- Der bør laves et egentligt case-studie af den langsigtede succesfulde støtte til CRDB-banken, så andre kan lære af erfaringerne;
- CRDB-bankens støtte til andelskasserne bør lægge øget vægt på opsparing i forbindelse med andelskassernes udlån, og rådgivningen vedr. andelskassernes udlån bør styrkes;

- CRDB bør koordinere med andre banker vedr. sikkerhedsstillelse for lån, så der bliver større gennemsigthed;
- De vækstmuligheder, der er i udlån til små og mellemstore virksomheder, bør udnyttes bedre;
- Selv om det er en stor udfordring, skal PASS arbejde videre mod fuld finansiel bæredygtighed – også selv om det betyder, at den planlagte geografiske ekspansion må tage længere tid;
- Koordination mellem PASS og de institutioner, PASS samarbejder med, skal udbygges særligt, når der skal

foretages vurderinger af finansieringsbehov og risici;

- PASS skal styrke sine forsøg på at støtte andre udbydere af centrale erhvervsserviceydelser til klienterne;
- FSDT bør søge at finde nye finansieringskilder for at sikre, at den kan være en aktør på langt sigt i den finansielle sektor;
- FSDTs eksterne kommunikation bør styrkes.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet er yderst tilfreds med den meget positive evaluering, der viser, at den danske støtte til finansielle serviceydelser i Tanzania har lettet adgang til finansielle serviceydelser for mange mennesker i Tanzania og derigennem bidraget til økonomisk vækst, beskæftigelse og fattigdomsreduktion. Det er også tilfredsstillende, at evalueringen konkluderer, at den danske bistand har medvirket til, at den finansielle sektor i Tanzania er blevet styrket.

En række faktorer har bidraget til dette resultat. Disse omfatter bl.a., at den danske bistand har været tilpasset lokale politiske strategier, har afspejlet lokale institutioners målsætninger og været langsigtet.

Der er dog fortsat mange udfordringer, og der vil, som evalueringen peger på, være behov for løbende at tilpasse og justere den danske støtte. I den forbindelse er det naturligvis tilfredsstillende, at evalueringen konkluderer, at de problemer der er opstået undervejs, er blevet effektivt håndteret.

Udenrigsministeriet kan generelt tilslutte sig evalueringens konklusioner og anbefalinger, og Udenrigsministeriet vil sikre, at evalueringen fordeles til andre donorer og interesserede. Udenrigsministeriet vil overveje mulighederne for at lave et samlet studie af erfaringerne med at støtte CRDB-banken og er enig i, at der bør være fokus på bæredygtigheden af de støttede aktiviteter. Det gælder lånekassernes ud-

lån, men f.eks. også de støttede aktiviteter under PASS.

Evalueringen roser, at den danske bistand er tilpasset lokale forhold og prioriteringer, og Udenrigsministeriet er enig i, at ejerskabet til aktiviteterne i voksende omfang skal overgives til de lokale institutioner. Der er dog også enkelte anbefalinger, som Udenrigsministeriet ikke kan tilslutte sig. Det gælder bl.a. anbefalingen om, at FSDT i større omfang skal fokusere på generelle strategiske spørgsmål inden for den finansielle sektor.