



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

JULI 2019



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danmarks støtte til privatsektorudvikling inden for landbruget i Tanzania 2000-2018

Danmark har støttet privatsektorudvikling i landbruget i Tanzania (PASS) siden år 2000. I starten som en del af den danske støtte til landbrugssektoren, og siden den blev udfaset i 2008 som en del af Danmarks støtte til erhvervssektoren i Tanzania. Den samlede støtte i perioden løber op i 326 mio. kr. Støtten er primært gået til at sikre bedre adgang til lån og kreditter for landmænd og små og mellemstore virksomheder i landbrugssektoren. Denne evaluering, der er gennemført af Carnegie Consult og Royal Tropical Institute (KIT) i 2018, samler op på erfaringerne og kommer med anbefalinger til næste fase af støtten, der ventes sat i gang i 2020.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Det giver rigtig god mening, at Danmark siden 2000 har støttet forbedret adgang til lån og kreditter for Tanzanias mange landmænd og til små og mellemstore virksomheder i landbrugssektoren. Næsten 70 pct. af Tanzanias befolkning lever af

landbrug, men landbruget bidrager kun med mindre end 30 pct. af landets bruttonationalprodukt. Tallene illustrerer landbrugets centrale rolle for Tanzanias vækst og jobs og for at bekæmpe fattigdom. Blandt de største barrierer for vækst i landbruget er dårlig adgang til lån og kreditter. Derfor tjener PASS et meget relevant formål, og evalueringen konkluderer, at PASS alt i alt er effektiv og virker. På det tidspunkt, evalueringen blev foretaget, nød ca. 166.000 landmænd godt af den forbedrede adgang til lån og kreditter, og dermed gavner PASS direkte eller indirekte op mod en million tanzanianere. Data viser også, at de landmænd, der har fået støtte af PASS, har øget deres udbytte og indtjening mere end andre landmænd. Så PASS har, konkluderer evalueringen, haft den sociale virkning, som var et af formålene.

Samtidig understreger evalueringen, at effekterne af PASS – både de direkte og de afledte – kan være langt større. Men det datagrundlag, som PASS indsamler, og evalueringen bygger på, er mangelfuldt og usystematisk. Hertil kommer, at de afledte effekter af øgede investeringer i landbruget, f.eks. bedre betalte jobs, er svære at dokumentere. Derfor bør PASS sætte turbo på digitaliseringen,

så dataindsamlingen systematiseres, og sagsbehandlingen effektiviseres.

Endelig konstaterer evalueringen, at PASS's succes paradoksalt nok er tegn på, at PASS ikke har opnået sit egentlige formål, nemlig at gøre sig selv overflødig ved at bane vejen for at de kommercielle banker og kreditinstitutioner øger deres udlån til og servicering af landbruget. De har ganske vist fået øjnene mere op for landbruget, men slet ikke i det fornødne omfang.

BAGGRUND HVAD ER PASS?

Det helt overordnede mål for PASS er at stimulere investeringer og fremme vækst i kommercielt landbrug og landbrugsvirksomheder i Tanzania. Den danske støtte til privatsektorudvikling inden for Tanzanias landbrug (PASS) blev indledt i år 2000 med det formål at tilbyde finansielle ydelser – dvs. lån og kreditter – og rådgivning i forretningsplaner til små og mellemstore kommercielle landmænd, grupper af landmænd og virksomheder inden for landbrug og fødevarer. PASS blev etableret af Tanzanias regering i samarbejde med Danmark som en non-profit-organisation, der opererer på kommercielle betingelser og opkræver brugerbetaling for sine

ydelser. I 2007 blev PASS registreret som et selvstændigt selskab. PASS skal økonomisk hvile i sig selv, og et evt. overskud bruges til at udbrede PASS til flere områder af landet. PASS yder ikke landbrugsfaglig rådgivning.

De første år tilbød PASS traditionelle garantier direkte til enkeltkunder, så de kunne opnå lån hos traditionelle banker og kreditinstitutioner. Det ændrede sig fra 2012, hvor PASS gik over til kun at udstede garantier til de traditionelle banker og kreditinstitutioner, der så selv står for at låne- og kreditvurdere de enkelte låntagere. PASS udsteder også garantier til mindre banker og kreditinstitutioner, så de kan opnå lån hos større banker med henblik på selv at låne penge ud til landmænd og landbrugsvirksomheder.

DANMARK DEN STØRSTE DONOR

PASS har i alt modtaget 326 mio. kr. i støtte fra Danmark, der i mange år

var den eneste donor, indtil svenske SIDA i slutningen af 2017 udstedte en garanti til PASS på 20 mio. dollars, der gjorde det muligt for PASS at udvide sine udlån og aktiviteter betragteligt.

PASS har hovedkontor i Dar es Salaam og har siden 2011 åbnet flere lokalkontorer og er nu til stede i seks større byer i Tanzania. De nye kontorer har betydet, at flere har fået adgang til PASS-støtten, men kontorerne er dyre i drift, og evalueringen anbefaler ikke yderligere spredning.

PASS omfatter også AIC, Agribusiness Innovation Centre, der blev oprettet i 2015 med det formål at understøtte små og mellemstore fødevarerindustri virksomheder i udvalgte værdikæder. Det sker på en "no cure, no pay" basis. AIC viser flere lovende takter, særligt konceptet med inkubationscentre på f.eks. Sokoine Universitet, men det er for tidligt at bedømme de konkrete resultater, konkluderer evalueringen.

PASS DÆKKER ET REELT BEHOV

Selv om landbruget spiller en helt central rolle i Tanzania, er banker og kreditinstitutioner ikke meget for at yde lån til landbruget. De ser landbruget som en høj-risiko-sektor, der hyppigt rammes af uforudsigelige fænomener som sygdomme og tørke. Landmænd er typisk også dårligt uddannede og har derfor svært ved at lave overbevisende forretningsplaner. Hertil kommer, at de sjældent har skøder på deres jord eller dokumentation for det udstyr, de ejer, som f.eks. traktorer, og de kan derfor ikke stille med den nødvendige sikkerhed for lån. Det betyder, at landmænd ofte er henvist til at låne hos lokale pengeudlånere, familie eller bekendte, til høje renter og med kort løbetid.

Dette bremser den vækst i og omstilling af Tanzanias kommercielle landbrug, som er helt afgørende. Derfor, konkluderer evalueringen, dækker PASS et hul i markedet, især for mindre landbrug, som de eksisterende banker og kreditinstitutioner ikke betjener. Hjælp fra PASS sætter landmændene i stand til at få udarbejdet de forretningsplaner og få adgang til de lån og kreditter, de har brug for.

OG PASS GØR DET GODT

Evalueringen dokumenterer, at PASS-landmænd har opnået større udbytter, produktivitet og indtjening end ikke-PASS-landmænd. F.eks. viser data, at PASS-landmænd i gennemsnit har øget deres udbytte for en vigtig afgrøde som ris med 25-35 pct. mere end andre. Det er fuldt på højde med – eller endda over – lignende låne- og kreditprogrammer i regionen. Og selv om de gebyrer og omkostninger, PASS opkræver hos sine kunder, anses for at være høje, er kunderne parate til at betale dem.

PASS har da også i Tanzania ry for at være en relevant organisation og er anerkendt for sit bidrag til væksten i udlån til landbruget, for sine innovative metoder og for sin evne til at udvikle sig i takt med ændrede behov i markedet. F.eks. ved at yde lånegarantier til banker og kreditinstitutioner, så de selv – ikke PASS – foretager kreditvurderingen af låntagerne, og ved at yde garantier for lån til den forarbejdning af landbrugsvarer, der er nødvendig for at skabe vækst og udvikling i landbruget, og dermed gavne landmændene.

DILEMMA 1 GØR PASS DET SÅ GODT, AT BANKERNE HOLDER SIG VÆK?

Formålet med PASS var at sætte skub i de traditionelle bankers og kreditinstitutioners lån til landbruget. Det er lykkedes, men ideelt set skulle PASS's andel af lånene derefter falde som et tegn på, at de traditionelle banker og kreditinstitutioner gradvist tager over. Det er ikke sket endnu. Tværtimod er PASS-andelen af lån til landbruget steget voldsomt de seneste år: Fra 4,1 pct. i 2012 til 11 pct. i 2016. Så de traditionelle bankers og kreditinstitutioners afhængighed af PASS er fortsat stor og ligefrem stigende. Det understreger på den ene side den store tilfredshed med PASS og den kredit- og lånevurdering, PASS foretager. På den anden side er det også tegn på, at de eksisterende finansielle institutioner læner sig tilbage og ikke gør nok for at opbygge egen ekspertise. Det bliver de nødt til, hvis PASS skal opnå sit oprindelige formål.

Evalueringen noterer det dog som positivt, at de traditionelle banker og kreditinstitutioner er blevet mere

OM EVALUERINGEN

Evalueringen er udført af Carnegie Consult og Royal Tropical Institute (KIT), begge fra Holland. Den dækker hele perioden fra etableringen af PASS i år 2000 til 2018, men med særligt fokus på tiden efter 2008, hvor PASS blev en selvstændig trust.

Evalueringsholdet besøgte relevante myndigheder, banker mm. i Dar es Salaam og fire regioner i det centrale og sydlige Tanzania: Morogoro, Mbeya, Ruvuma og Mtwara. Her blev der gennemført flere interviews og stikprøveundersøgelser med henblik på at sammenligne PASS-landmænd med ikke-PASS-landmænd inden for fire afgrøder: ris, majs, kaffe og cashewnødder.

Evalueringen havde til formål at se på virkningen og bæredygtigheden af PASS og at komme med anbefalinger til fremtidig støtte til PASS, hvis næste fase ventes sat i gang i 2020.

trygge ved landbrugssektoren og rent faktisk har øget deres samlede udlån til sektoren – også uden PASS-støtte. Det ser evalueringen delvist som et resultat af de lånegarantier, PASS tilbyder de finansielle institutioner.

DILEMMA 2 NYE OG BEDRE, MEN IKKE NØDVENDIGVIS FLERE JOBS

Umiddelbart skulle den øgede landbrugsproduktion, evalueringen dokumenterer at PASS har været årsag til, føre til flere arbejdspladser, men det kan evalueringen ikke påvise. Dels fordi data om det er begrænsede, dels fordi effekten i direkte og afledte jobs er svær at måle. Evalueringen peger på, at de øgede investeringer sagtens kan skabe nye jobs og øget produktion, samtidig med at de – isoleret set – fører til tab af jobs, fordi øget mekanisering erstatter manuel arbejdskraft.

Men det hører med til billedet, understreger evalueringen, at de nye jobs vil være langt bedre betalte end de gamle. F.eks. tjener mekanikere og chauffører typisk det tidobbelte af en traditionel landarbejder, og på den måde er den samlede effekt positiv. De effekter skal PASS, anbefaler

evalueringen, blive bedre til at dokumentere.

FOR LIDT STYR PÅ DATA

Evalueringsholdet blev overrasket over, hvor få og begrænsede data der var til rådighed til at bedømme effekten af PASS's indsats. Det kan meget vel være, at PASS har gavnet mange flere, end evalueringen konkluderer. Det er der bare ikke dokumentation

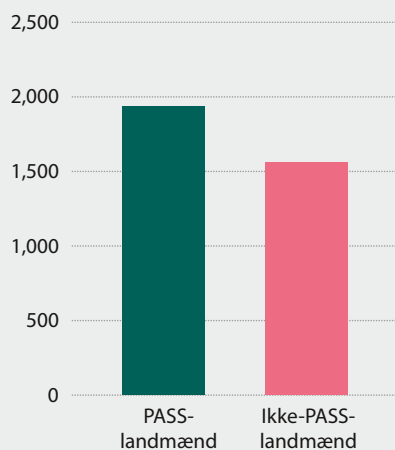
for. Evalueringen roser på den ene side, at PASS-kontorerne følger deres kunder tæt, har ugentlig telefonkontakt med større låntagere og også overvåger de klienter, der ikke betaler deres afdrag. På den anden side kritiserer evalueringen den ringe og usystematiske indsamling og manglende digitalisering af data om høstudbytter mm. Det gør det ikke bare vanskeligt at bedømme

PASS OG RISBØNDER

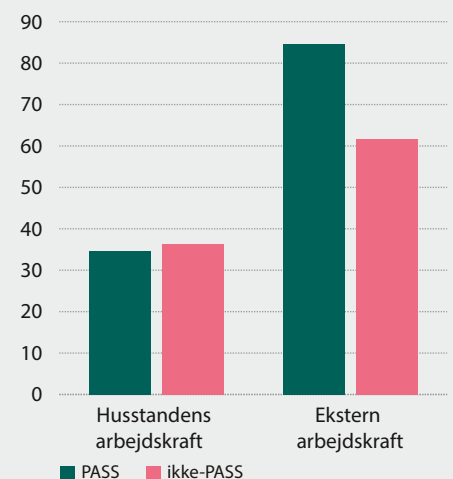
Data indsamlet af evalueringsholdet viser, at risbønder, der får støtte fra PASS – sammenlignet med risbønder, der ikke støttes af PASS:

- Hyrer mere ekstern arbejdskraft til markarbejdet
- Øger deres udbytte
- Oplever større fødevarerikkerhed

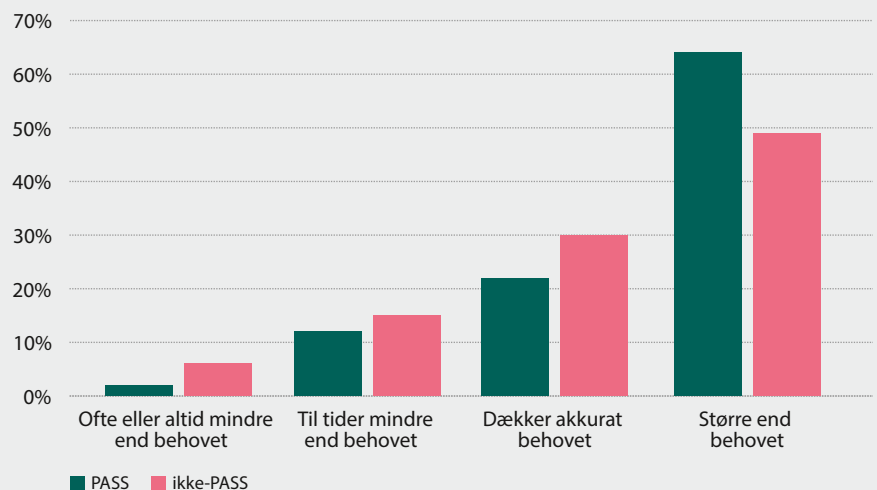
RISPRODUKTION FOR UDVALGTE RISBØNDER I 2017, MÅLT I KILO PR. HEKTAR, PASS- OG IKKE-PASS-LANDMÆND



HUSSTANDENS ARBEJDSKRAFT VS. EKSTERN ARBEJDSKRAFT, OPGJORT I DAGE, PASS- OG IKKE-PASS-LANDMÆND, 2018



NIVEAU AF FØDEVARESikkerhed FOR PASS- OG IKKE-PASS-LANDMÆND, 2018



STOR KAFFEPRODUCENT HYREDE OG FYREDE

En stor kaffebonde fik med støtte fra PASS adskillige lån, og de blev stadig større. Alt sammen med det formål at udvide produktionen og salget til kunder i udlandet. Det lykkedes. På få år gik kaffebonden fra at levere en container med kaffe om måneden til en container om dagen. Lånene brugte han bl.a. til at investere i et større, mekaniseret sorteringsanlæg. Det betød, at han i stedet for at beskæftige ca. 100 kvinder med at sortere kaffebønnerne kunne nøjes med 30 kvinder til sorteringsarbejdet + 4 bedre uddannede – og bedre betalte ansatte, der i øvrigt alle var mænd.

resultater og virkning af de forskellige indsats, men forringer også mulighederne for at forbedre dem.

PASS har taget softwareprogrammet Navision i brug for at digitalisere data, men det bruges hverken konsekvent eller systematisk. Det skal PASS gøre noget ved.

RINGE FOKUS PÅ KØN OG GRØN VÆKST

PASS har et mål om, at kvinder skal udgøre mindst 80 pct. af dem, der får gavn af PASS-indsatserne, men PASS har ikke en konkret plan for, hvordan det mål skal nås. Og selv om det af PASS-årsrapporter fremgår, at programmet når flere kvinder, er der ikke data til at dokumentere det. PASS har også et mål om at understøtte grøn vækst, men også her gælder det, at der ikke er udarbejdet en konkret plan for at omsætte det i praksis og ej heller data, der kan sige noget om, hvorvidt PASS rent faktisk fremmer grøn vækst. På begge områder skal PASS gå mere konkret til værks og styrke sin dataindsamling, anbefaler evalueringen.

PASS TABER PENGE PÅ SIN KERNEFORRETNING

PASS kan fremvise overskud de seneste år, men det skyldes først og fremmest, at PASS har tjent penge på, at donormidlerne kommer i form af fremmed valuta, som kan omveksles til flere Tanzania-shillings i takt med, at den lokale valuta daler i kurs. På sin kerneforretning, udlån, har PASS underskud, og evalueringen konstaterer, at PASS har mange udlån, der ikke tilbagebetales. Selv om det er forventeligt for en institution, der som PASS har et udviklingsformål, er der for mange tabsgivende udlån set i lyset af, at Tanzania de seneste år generelt har oplevet pæn økonomisk vækst. PASS skal, anbefaler evalueringen, sikre sin bæredygtighed ved at gøre sig uafhængig af kurssving og undgå underskud på sin drift ved at holde sine omkostninger nede.

ANBEFALINGER

Evalueringen rummer flere konkrete anbefalinger. Blandt dem er:

- At PASS skal udvide sin aktivitet, men uden at ansætte flere folk eller åbne nye kontorer

- At PASS ikke længere bør udstede direkte lån til individuelle kunder eller grupper, men udvide ved at yde større garantier til banker og kreditinstitutioner, der på den måde kan øge deres udlån til slutbrugerne
- At PASS skal fortsætte sin meget efterspurgte assistance til at udarbejde forretningsplaner, men samtidig arbejde på at få de traditionelle banker og kreditinstitutioner til at udvikle deres viden på dette felt, så de efterhånden kan overtage dette arbejde helt
- At PASS skal få gang i sin digitalisering af data- og sagsbehandling. Både for at have bedre data til rådighed og for at effektivisere sin sagsbehandling og dermed undgå at øgede aktiviteter skaber flere flaskehalse

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Den danske ambassade i Tanzania kommer i et fem sider langt svar med detaljerede kommentarer til evalueringens 10 konkrete anbefalinger. Overordnet er ambassaden glad for evalueringsholdets indsats og enig i de fleste af evalueringens konklusioner og anbefalinger, men udtrykker samtidig skuffelse over, at den ikke siger noget mere konkret om, hvordan PASS har bidraget til

at reducere fattigdom og forbedret vilkårene hos dem, der både direkte og indirekte har nydt godt af PASS. Ambassaden finder det dog positivt, at evalueringen konkluderer, at 166.000 landmænd direkte nød godt af PASS på det tidspunkt, evalueringen blev foretaget. Og at det – direkte eller indirekte – hjælper 940.000 mennesker, idet en gennemsnitlig husstand er på fem-seks medlemmer.

Ambassaden er også tilfreds med, at evalueringen konkluderer, at PASS er relevant og effektiv og gør en forskel. Den er også enig i anbefalingen om øget digitalisering af PASS og konstaterer, at de bestræbelser allerede er i gang med øremærket støtte fra ambassaden.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Jeppe Gudmundsen-Holmgreen/Danida

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk
