

Mikrokredit – bistand eller business?

Andreas Kuchler

**Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi, Syddansk Universitet,
aku@sam.sdu.dk¹**

Mikrokredit er i stigende grad et populært instrument i udviklingspolitikken grundet en mere hensigtsmæssig incitamentstruktur for modtagerne end ved vanlige bistandsprojekter samt en mulighed for at de anvendte midler tilbagebetales og kan reinvesteres. Mikrokredit forsøger at mindske de kreditbegrænsninger fattige befolkningsgrupper oplever som følge af risiko og mangel på mulighed for at stille sikkerhed i fysiske aktiver. Denne artikel ser mikrokredit som tilhørende et særskilt politikområde i feltet mellem udviklings- og erhvervspolitik. Artiklen giver et overblik over de centrale problemstillinger mikrokredit kan medvirke til at afhjælpe samt perspektiver og begrænsninger for mikrokredit i dansk udviklingspolitik. Mikrokredit har et potentiale til at hjælpe en stor gruppe af fattige til forbedrede levevilkår, men anvendeligheden af mikrokredit afhænger af den markedsmæssige og institutionelle kontekst.

Mikrokredit² har fået en del opmærksomhed de seneste år internationalt såvel som i en dansk kontekst. Dette skal ses i sammenhæng med et stigende fokus på den private sektor i udviklingspolitikken, senest manifesteret i Afrikakommissionens anbefalinger – herunder konkrete initiativer rettet mod forbedring af små- og mellemstore virksomheders adgang til finansielle services samt støtte af unge entreprenører (Africa Commission, 2009). Således kan mikrokredit betragtes som tilhørende et særskilt politikområde i spændingsfeltet mellem udviklingspolitik og er-

hvervspolitik, med stigende relevans for vestlige lande eftersom nyere eksperimenter har vist potentiale for mikrokredit i eksempelvis USA. Danske aktører som MyC4, Folkekirken Nødhjælp og Oikos Bank bidrager til at mikrokredit jævnlige er på dagsordenen i danske medier, ligesom DANIDA støtter mikrokreditprojekter som del af sektorstøtten til relevante sektorer. Internationalt mærkes ligeledes en stigende interesse for mikrokredit som instrument i udviklingspolitikken, både på grund af et fokus på den private sektor og fordi mikrokredit ofte kommer kvinder til gavn. Endelig er omfanget af offentlige – og i stigende grad også private – investeringer i mikrokreditsektoren på verdensplan vokset kraftigt de seneste 5 år.³ I december 2007 var der sammenlagt 155 mio. kunder i mikrokreditinstitutioner over hele verden (Daley-Harris, 2009) Men hvordan virker mikrokredit, hvem får gavn af det, hvilke samfundsmæssige konsekvenser har det, kan mikrokredit erstatte mere traditionel udviklingsbistand og kan erfaringerne fra mikrokredit i udviklingslande bruges i dansk erhvervspolitik? Denne artikel forsøger at besvare disse spørgsmål ved at give et overblik over den eksisterende viden på området og præsentere nyere tendenser indenfor forskningen i mikrokredit.

To eksempler vil blive brugt i analysen. Selvom begge eksempler kan placeres under overskriften mikrokredit repræsenterer de bredden af tilgange til at afhjælpe kreditbegrænsninger for de fattigste befolkningsgrupper i udviklingslande. Det første eksempel er det måske bedst kendte eksempel på en mikrokreditinstitution, Grameen Bank i Bangladesh. Grameen Bank blev grundlagt i 1976, og havde primo 2008 knap 7,5 mio. lånere, hvoraf 96 procent var kvinder. De første 25 år af bankens historie udvikledes en model karakteriseret ved gruppelån til selvvalgte 5-personers grupper med solidarisk hæftelse. Lånene gives sekventielt (først til de første to, dernæst til to mere og til sidst til det sidste medlem) og alle gruppemedlemmer bliver afskåret fra fremtidige lån hvis et af gruppens medlemmer misligholder sine tilbagebetalingsforpligtelser. Gruppemedlemmerne mødes hver uge for at foretage de finansielle transaktioner. Derudover er Grameen-modellen karakteriseret ved at der til programmerne – udover lån – også er tilknyttet undervisning og træning i forskellige faglige og sociale emner, ligesom man binder sig til at efterleve et relativt omfattende sæt leveregler dækkende så forskellige aspekter af livet som familieplanlægning og korrekt brug af latiner. I lyset af et stigende behov for mere individuelle løsninger blev den originale Grameen-model i 2001 afløst af Grameen Bank II, som er karakteriseret ved en mere fleksibel opbygning men med obligatorisk opsparing og pensionsordninger. Undervisning og forsikring er nu også en del af programmet. Grameen Bank er valgt som eksempel her da det illustrerer den originale gruppelånstankegang samt da modellen i forskellige udformninger er blevet replikeret i andre kontekster. Nyere erfaringer i de store mikrokreditinstitutioner har ført til at fokus er blevet bredere, således at der i stigende grad også tilbydes andre finansielle services såsom mulighed for opsparing og forsikring. Specielt opsparingskomponenten har vist sig at være værdsat af målgruppen.

Det andet eksempel er valgt dels for at illustrere bredden i tilgangene til mikrokredit og dels for at give et eksempel fra grænseområdet mellem det private erhvervsliv, udviklingspolitikken og den teknologiske udvikling – med en dansk vinkel. I 2006 blev firmaet MyC4 A/S grundlagt med en mission om at udrydde fattigdom gennem forretning på fair vilkår. MyC4's grundlæggende bidrag er oprettelsen af en hjemmeside til formidling af mikrolån til afrikanske småentreprenører. Ideen er at rejse kapital til småentreprenører som alternativt ville have vanskeligt ved at rejse denne kapital på markedsmæssige vilkår. Fokus er således ikke på de fattigste grupper, men på en »lavere mellemgruppe« af småentreprenører. På hjemmesiden opslås de projekter der mangler kapital og private investorer har mulighed for at byde på projekterne, hvorefter renten fastsættes ud fra principperne i en hollandsk auktion – investorer der tilbyder de laveste rentesatser vinder projektet, hvorimod tilbud til højere renter afslås når de samlede afgivne lånetilbud finansierer det efterspurte lånebeløb. Håndteringen af de praktiske omstændigheder omkring långivningen, herunder udvælgelse af potentielle lånere, foretages af lokale konsulentfirmaer i de enkelte lande. Investorerne er karakteriseret ved en stor mangfoldighed. Det er muligt at investere relativt små beløb således at investeringerne er et reelt alternativ for privatpersoner til at indskyde penge på en opsparingskonto i et pengeinstitut. Den gennemsnitlige rente er ca. 13 procent (juni 2009) før fradrag for valutatab/gevinster og misligholdte lån. Andelen af misligholdte (ikke tilbagebetalte) lån er relativt lav.⁴

Det er nyttigt at holde sig den brede tilgang til mikrokredit som disse to eksempler illustrerer for øje i resten af artiklen. Grameen Bank identificeres ofte som pioneren indenfor moderne mikrokredit, men rødderne strækker sig langt tilbage i historien. Eksempler på mekanismer der har været anvendt før

fremkomsten af moderne mikrokredit – og i visse områder stadig anvendes med succes – er de såkaldte ROSCA's og kredit-kooperativer.⁵ Desuden bliver fattige husholdningers finansielle behov i høj grad også dækket af uformelle lån og som led i øvrige transaktioner i lokalsamfundene. Fravær af mikrokredit betyder således ikke nødvendigvis fravær af finansielle muligheder for fattige husholdninger, men adgang til mikrokredit kan sandsynligvis forbedre mulighederne – og ikke mindst vilkårene – markant.

I næste afsnit vil problemerne, mikrokredit forsøger at løse kort blive præsenteret, hvorefter et afsnit mere specifikt fokuserer på mikrokredit og fattigdom. Efterfølgende vil problemstillinger ved evaluering af mikrokreditprogrammers effekter blive belyst sammen med en præsentation af hovedlinjerne i de empiriske studier der hidtil er foretaget af mikrokredit. Dette muliggør en diskussion af hvorvidt mikrokredit kan bruges som udviklingsbistand og de udviklingspolitiske konsekvenser heraf, hvorefter sidste afsnit konkluderer.

Markedsfejl og mulige løsninger

Mikrokredit øger udbuddet af finansielle services til de fattigste husholdninger og småvirksomheder. Den særlige interesse for mikrokredit skyldes at markedet tilsyneladende ikke sikrer at disse services udbydes.

En af de mest basale økonomiske antagelser er aftagende marginalt afkast af kapital. I en verden med frie kapitalbevægelser burde markedskræfterne således sikre at også den fattigste del af verdens befolkning har adgang til kapital, idet aftagende marginalt afkast af kapital betyder at afkastet af investeringer i kapitalfattige omgivelser alt andet lige er relativt højt. Imidlertid sker dette ikke i praksis. Mange fattige mangler adgang til kapital eller lider under lokale pengeudlåneres monopol på lånemarkedet.

Der findes naturligvis flere forklaringer på dette tilsyneladende paradoks. Den måske mest indlysende forklaring på at markedet ikke udbyder lån til de fattigste er risiko. Selv hvis det forventede afkast af fattige menneskers investeringer måtte være stort, er risikoen for fejlslagne projekter også relativt stor. Desuden har långiverne har ikke fuld information omkring låntagerens risikoprofiler. Selv om låntagerne heller ikke nødvendigvis har sikker viden omkring udbyttet af de projekter, lånene anvendes til er det ofte rimeligt at antage at låntagerne har mere information om projekterne end långiverne. Og i fravær af aktiver der kan bruges som sikkerhed for lånet vil denne risiko primært være långiverens.

Den i udviklede lande mest almindelige måde for en bank at løse problemet med asymmetrisk information er at overføre risikoen til låntageren ved at kræve sikkerhed i dennes aktiver, men det er selvsagt umuligt hvis låntageren praktisk taget ikke ejer nogle aktiver (eller eksempelvis grundet begrænsninger i den private ejendomsret). Da långiveren kan have vanskeligt ved at skelne mellem låntagere og projekter med forskellige risikoprofiler – samt da den begrænsede mulighed for sikkerhedsstillelse og dermed begrænsede hæftning i tilfælde af tilbagebetalingsproblemer gør det mere attraktivt for risikovillige individer at optage lån – vil udbud af lån sandsynligvis ikke være profitabelt for långiveren.⁶ I yderste konsekvens betyder det at der ikke udbydes lån til dette markedssegment.

Som nævnt er asymmetrisk information kun problematisk i fravær af aktiver der kan bruges til sikkerhedsstillelse. I Grameen Bank anvendes selvvalgte grupper med solidarisk hæftelse som alternativ til sikkerhed i fysiske aktiver. At medlemmerne selv danner grupperne kan teoretisk vises at give anledning til en gruppestruktur med relativt homogene grupper, dvs. at individerne vælger at indgå i

grupper med individer med tilsvarende risikoprofiler fra samme geografiske område – både for at minimere sandsynligheden for at skulle dække øvrige gruppemedlemmers tab og pga. muligheden for monitorering af de øvrige gruppemedlemmer i låneperioden.⁷ På denne måde overføres en del af bankens risiko til grupperne og banken udnytter at individerne i lokalsamfundet har lettere adgang til information om hinanden end banken har. Dette udnyttes både før lånet gives (sammensætningen af grupper) og i selve låneperioden hvor individerne kan monitorere hinanden for at forebygge misligholdelse af forpligtelserne. Dertil kommer naturligvis en større forventet tilbagebetalingsrate for banken som følge af den solidariske hæftelse. Anvendelse af gruppelån kan føre til at risikovillige individer holdes udenfor markedet idet øvrige lånere ikke er villige til at indgå i grupper med disse. Men det kan også føre til en risikoadfærd der ikke er socialt optimal, hvis truslen om sanktioner i tilfælde af misligholdelse af lånene får de enkelte individer til at vælge relativt sikre projekter frem for mere risikable projekter med et større potentielt afkast. At grupperne teoretisk set vil være relativt homogene kan ligeledes være problematisk i tilfælde af korrelerede risici. Eksempelvis vil en gruppe småbønder i et mikrokreditprogram hver især opleve lave afkast i år med lavt afkast i landbruget, hvorfor gruppe-mekanismen ikke har den tilsigtede risikospredende effekt.

Som eksemplerne ovenfor illustrerer, er gruppelån kun anvendt af en del af mikrokreditinstitutionerne.⁸ En anden mulighed benyttet for at imødegå problemstillingerne ved asymmetrisk information er individuelle lånekontrakter med dynamiske incitamenter. Dette indebærer at den maksimalt tilladte lånstørrelse gradvist øges efter tilbagebetaling af de første lån, hvorimod adgangen til fremtidige lån fratages låntagere der ikke overholder deres tilbagebetalingsforpligtelser. Det kan undertiden give så stærke incita-

menter til tilbagebetaling at låntagere i vanskeligheder låner penge andetsteds for at kunne overholde forpligtelserne overfor mikrokreditinstitutionen. Hos MyC4 anvendes dynamiske incitamenter i kombination med at der i mange tilfælde også stilles sikkerhed for lånet – hvilket ofte kan lade sig gøre givet det markedssegment MyC4 beskæftiger sig med. Som supplement til individuelle lån med dynamiske incitamenter ses undertiden lån med obligatorisk opsparing hvor den tilladte lånstørrelse afhænger af opsparingsstørrelse, hvilket sigter mod gradvist at opbygge aktiver der muliggør sikkerhedsstillelse. Fælles for de forskellige mekanismer anvendt af mikrokreditinstitutioner er således at de forsøger at løse problemerne med asymmetrisk information og manglende mulighed for sikkerhedsstillelse gennem design af en hensigtsmæssig incitamentstruktur.

Mikrokredit og fattigdom

På trods af en udbredt opfattelse af at mikrokredit kan bruges som instrument i udryddelsen af fattigdom (se eksempelvis World Bank (2007) og Africa Commission (2009)) er den empiriske dokumentation ikke omfattende, og der er ikke entydigt positive effekter af deltagelse i mikrokreditprogrammer. Flere studier har fundet en regressiv effekt af mikrokredit, således at effekten er størst blandt de relativt velstillede mens effekten af mikrokredit for de fattigste grupper ikke altid er positiv.

En årsag til at mikrokredit primært kommer de bedst stillede fattige til gode kan være at renten er relativt høj. Selv hvis en antagelse om aftagende marginalt afkast af kapital måtte afspejle realiteterne kan de fattigste individer have svært ved at få et tilstrækkeligt afkast af deres investering idet de ofte også mangler adgang til komplementære inputs i produktionen, såsom uddannelse, tilstrækkelig beskyttelse m.v. (Weiss og Montgomery, 2005) samt til markedet. Desuden kan anvendelsen af gruppelån medvirke til at de fattig-

ste ekskluderes fra muligheden for at optage lån, da de af de øvrige potentielle låntagere ses som for risikable at indgå i gruppe med. Endelig bevirker fattigdom ofte at individerne spreder deres risiko gennem forskellige aktiviteter, hvilket som udgangspunkt giver et dårligt grundlag for at få udbytte af mikrokredit, der jo kræver regelmæssig tilstedeværelse i lokalsamfundet.

For at vurdere perspektiverne i mikrokredit m.h.t. udryddelse af fattigdom er det nyttigt at skelne mellem kronisk og transitorisk fattigdom. Transitorisk fattigdom er karakteriseret ved at være relativt kortvarig, ofte er årsagen mangel på sikring ved eksempelvis sygdom og begravelser i familien samt søgearbejdsløshed. Kronisk fattigdom er mere langvarig, og her kan skelnes mellem de individer der er så marginaliserede at de altid vil forblive fattige i fravær af støtte, og den i udviklingslande store gruppe af individer der er fattige i mangel af aktiver og muligheder. Potentialet i mikrokredit skal primært findes i en mulighed for på mellemlangt sigt at øge indtægtsmulighederne hos den del af gruppen af kronisk fattige individer der besidder et minimum af entreprenørmæssige færdigheder.

Et væsentligt motiv til at efterspørge kredit er et ønske om udjævning af forbrug, eksempelvis i landbruget hvor indkomsten kommer over en kort periode mens forbruget ønskes fordelt over hele året. Dette motiv ses såvel hos de transitorisk fattige som hos de kronisk fattige. De fattigste individer er ofte så udsatte at de primært bruger mikrokredit til at udjævne forbrugsmuligheder (Hulme og Mosley, 1996), således at mikrokredit snarere efterspørges som forsikring mod uforholdsmæssige tab end som investering med direkte henblik på forøgelse af fremtidige forbrugsmuligheder.

En uforholdsmæssig stor opmærksomhed er hidtil gået til mikrolån på bekostning af øvri-

ge finansielle services såsom mulighed for opsparing og forsikring. Imidlertid har flere studier vist at mikrokreditinstitutionernes kunder i høj grad efterspørger disse services (se eksempelvis Dunn og Arbuckle, 2001), og i enkelte tilfælde er det også vist at opsparing har en større effekt på indkomsten end lån (Chen og Snodgrass, 2001). Disse resultater viser at der er brug for at se mikrokredit i et bredere perspektiv, frem for blot at fokusere på mikrolån. Ofte ses også at individer foretrækker lån frem for træk på en eventuel opsparing, og reserverer opsparingen til krisesituationer. Mikrolån bruges således som én af en række finansielle mekanismer, og muligheden for at optage et lån i et mikrokreditprogram muliggør en reduktion af følsomheden overfor negative påvirkninger af privatøkonomien – men lån er ikke den eneste efterspurgte finansielle service.

Fravær af finansielle services betyder ikke nødvendigvis at muligheden for at komme ud af fattigdom er fraværende. Mikrokredit kan øge hastigheden, hvormed velstanden øges, men i fravær af mikrokredit er opsparing ofte en mulighed – som således også kan øge velstanden hos de fattige, om end i et lavere tempo end hvis de havde muligheden for mikrokredit. En væsentlig pointe her er også risiko. Hvis et medlem af et mikrokreditprogram foretager en fejlslagen investering risikerer vedkommende at blive fanget i en gældsrevet fattigdomsfælde, idet yderligere lån er nødvendige for at betale af på de oprindelige lån (Fafchamps og Gubert, 2007). Kort sagt, i fravær af mikrokredit kan udviklingsprocessen tage længere tid, men hvis mikrokredit tilbydes risikeres det at nogle (uheldige) individer får en så stor gæld, at de er dårligere stillet end de ville have været uden adgangen til mikrokredit. En del mikrokreditinstitutioner imødegår dette ved at monitorere låntagerne i det omfang det er muligt, og tillade forsinkelser i tilbagebetalingen til låntagere der måtte have behovet. Enkelte undersøgelser konkluderer ligefrem at de ne-

gative effekter og risikoen for at låntagernes gæld bliver en hæmsko for udvikling overstiger de positive effekter ved mikrokredit – jf. »(...) gæld er ikke et effektivt redskab til at hjælpe de fleste fattige mennesker til at forbedre deres økonomiske forhold, hvad enten de ernærer sig som småbønder eller mikro-entreprenører.« (Adams og Von Pischke, 1992, forfatterens oversættelse). Argumentationen for en så negativ konklusion bygger på at den manglende adgang til kredit ikke er begrænsende for produktionen, men at de begrænsende faktorer i mange tilfælde er faktor- og produktpriser, ejendomsret, teknologi, lavt afkast af produktionen og risiko. Det er en vigtig pointe at gæld ikke nødvendigvis hjælper på fattigdomsudryddelse, men det er dog stadig et mindretal af studier, der er så negative i deres konklusion angående perspektiverne for mikrokredit.

Et antal forskningsprojekter har undersøgt fænomenet *mission drift* – et udtryk for det fænomen at mikrokreditinstitutioner i takt med ekspansion flytter fokus fra et altruistisk mål om at hjælpe de fattige til et mere profitorienteret mål. Dette kan ske bevidst eller ubevidst, eller det kan blot være udtryk for at institutionen »vokser med dens kunder« – efterhånden som kundernes velstand øges har de behov for større lån. Fastholdelse af fokus på de fattige er naturligvis en ledelsesopgave. Midlerne der har været anvendt til at sikre fokuseringen på de fattige er såvel eksplicite – eksempelvis Grameen Bank's maksimumskrav til ejerskab af jord – som implicite – eksempelvis gennem krav om høje mødefrekvenser, små lån og italesættelse af programmet som et program for fattige. Eksplicite krav til graden af fattigdom kan være nyttige til at bevare fokus på de fattige, men de kan også ramme tilfældigt og levner ikke meget plads til individuelle vurderinger. Desuden kan de give anledning til strategisk adfærd blandt potentielle kunder, eksempelvis forsøg på manipulation med størrelsen af jordbesiddelser eller indkomst.

Måling af mikrokreditprogrammets effekter

Hvilken effekt har deltagelse i et mikrokreditprogram for individer, familier og lokalsamfund? Kan mikrokredit bruges som instrument til bekæmpelse af fattigdom? Disse spørgsmål er relevante i det omfang, mikrokreditaktiviteter ikke er profitable for udlånsinstitutionerne. Hvis mikrokreditaktiviteter skal subsidieres er det rimeligt og nødvendigt at stille spørgsmålene, givet at udviklingsorganisationernes budgetter er begrænsede.

Imidlertid er det uhyre vanskeligt at svare på ovenstående spørgsmål. Som eksempel på evalueringsproblemet ser vi på spørgsmålet »Hvilken effekt har deltagelse i et mikrokreditprogram for et individ?«. I princippet er dette spørgsmål umuligt at besvare, idet det er umuligt at observere samme individ både i og udenfor programmet på samme tid. Dette såkaldte counter-factual problem er uddybet i Andersen et.al. (2009). En række forskellige metoder til at estimere den kausale effekt af deltagelse i et program er udviklet.

En metode er at anvende et eksperimentelt design ved dataindsamlingen. Dette kunne eksempelvis ske ved at studere en gruppe af individer som deltager i et mikrokreditprogram og en gruppe af individer som ikke gør, og sammenligne relevante indikatorer mellem de to grupper. Et sådant design kræver imidlertid stor forsigtighed, idet sammenligningen kun giver mening såfremt de to grupper er relativt ens. Evalueringsproblemet forstærkes i denne sammenhæng ved at programmet er karakteriseret af frivillighed – individerne bestemmer (oftest) selv hvorvidt de ønsker at være medlem af et mikrokreditprogram. Man kunne derfor forestille sig at individer i gruppen af medlemmer afviger fra individerne i kontrolgruppen ved eksempelvis at have et større »drive«, en bedre evne til at få succes som selvstændig eller ved at være mere risikovillige. Det er ikke urimeligt at antage at de individer der forventer et relativt

stort afkast af deltagelse vil være mere tilbøjelige til at deltage i programmet, men spørgsmålet er om disse individer ikke også ville have klaret sig godt i fravær af et mikrokreditprogram – eller om de måske ville have klaret sig endnu bedre!

En mulig løsning på dette problem – der i litteraturen omtales som *the self-selection problem* – kunne være at udvide perspektivet til forskellige geografiske områder, hvis der er områder hvor mikrokreditprogrammer findes og områder hvor der ikke er adgang til mikrokredit. Man kunne således sammenligne individer der får mikrokredit med lignende individer i områder der ikke får mikrokredit. Udover de massive vanskeligheder der ligger i at finde »lignende individer« opstår også et andet potentielt problem. Mikrokredit er ofte udbudt af NGOer som følge af et ønske om at hjælpe de fattigste, og man kunne derfor forestille sig en tendens til at mikrokreditprogrammer primært valgte at placere sig der, hvor behovet er størst – dvs. der hvor fattigdommen er mest udbredt.⁹ Sammenligner man derfor ukritisk individer i områder med mikrokredit med »lignende« individer i områder uden adgang til mikrokredit risikerer man således at nå frem til at individer i områder med mikrokredit er de fattigste. En konklusion om at mikrokreditprogrammer øger fattigdommen er derfor nærliggende, men ikke desto mindre forkert. I dette tilfælde har man ikke taget højde for initiale forskelle på de geografiske områder og for mikrokreditinstitutionernes fokus på at nå en bestemt målgruppe – det såkaldte *program placement* problem.

Evalueringsproblemet afhænger også af, hvilket spørgsmål der ønskes besvaret. Vil man eksempelvis undersøge hvorvidt et givet mikrokreditprogram har haft en effekt – og for hvem – eller hvorvidt man skal udvide et program til at omfatte flere deltagere? Jo mere generelt et spørgsmål man ønsker svar på, desto mere præcist er man nødt til at designe

sin undersøgelse, eller alternativt, desto strengere antagelser er man nødt til at gøre sig. Ønsker man at undersøge effekten af mikrokreditprogrammet for de individer, der deltager, kan dette gøres ved brug af en rimelig kontrolgruppe af individer der ikke var med i programmet. Hvorvidt denne analyse af effekten for deltagerne så kan bruges til at analysere effekten af en udvidelse af programmet til andre grupper er nok mere tvivlsomt, idet det kræver en antagelse om at de andre grupper vil opnå en effekt tilsvarende den gruppe der allerede deltager. De individer der selv har valgt at deltage tilhører i forvejen i en gruppe identificeret af mikrokreditinstitutionen som havende et behov. Effekten kunne derfor tænkes at være større for de initialt deltagende individer end den effekt, der kan forventes opnået ved udvidelse af programmet til individer der har knapt så stort behov. Ofte er evalueringer af programmer derfor begrænset til at undersøge et givet programs effekt for de deltagende individer. Denne restriktion er specielt vigtig at erindre hvis evalueringen bruges til at vurdere sandsynlige effekter af en udvidelse af eksisterende programmer eller udvidelse til nye geografiske områder som ikke er tilstrækkelig lig de områder, hvori evalueringen er foretaget. Særlig vigtigt ved disse overvejelser er hvorvidt omfanget af begrænsninger i adgang til kredit er sammenligneligt. En retvisende evaluering af effekterne af mikrokreditprogrammer må således tage hensyn til alle disse faktorer.¹⁰

Antallet af empiriske studier der har beskæftiget sig med mikrokreditprogrammets effekter er ret begrænset på trods af den store opmærksomhed mikrokredit har på verdensplan. Og antallet af studier der har anvendt et eksperimentelt design er endnu mere begrænset. Dette hænger utvivlsomt sammen med at de tids- og datamæssige krav til valide evalueringer er høje.

De fleste effektstudier har fokuseret på tilba-

gebetalingsrater samt vækst i indkomst eller forbrug der direkte eller indirekte kan henføres til mikrokreditprogrammet. Resultaterne fra disse studier er absolut ikke entydige.¹¹ De fleste studier er foretaget i Asien, hvilket utvivlsomt hænger sammen med at de fleste mikrokreditaktiviteter hidtil har fundet sted her. Et antal studier er også foretaget i Latinamerika og Afrika. De meget forskellige kulturelle, politiske, geografiske og økonomiske kontekster i hvilke studierne er foretaget umuliggør en direkte sammenligning samt generelle politikanbefalinger.

Det overordnede indtryk er dog, at de latinamerikanske mikrokreditinstitutioner ikke har formået at nå de fattigste grupper i samme grad som de asiatiske (Weiss og Montgomery, 2005). Dette skyldes sandsynligvis primært at fokus har været på den mere velstillede del af de fattige, og at institutionerne ikke i samme grad som i Asien har været drevet ud fra idealistiske og altruistiske motiver. Mikrokreditaktiviteterne i Latinamerika har overordnet være karakteriseret ved en kommercielt orienteret tilgang, ofte i form af traditionelle banker, der har udvidet aktiviteterne til at omfatte kredit til eksisterende småfirmaer og selvstændige, primært i byområder.

Overordnet konkluderer de fleste studier at deltagelse i mikrokreditprogrammer er positivt for de enkelte deltagere, primært i form af at følsomheden overfor kriser formindskes, men ofte også i form af øget indkomst og forbrug. Flere studier opdeler effekterne på køn og finder at effekterne af deltagelse i et mikrokreditprogram er størst for kvinder. Fordelingsaspekterne af mikrokreditprogrammer er imidlertid ikke undersøgt grundigt, og i kombination med de ofte substantielle evalueringsmetodiske problemer betyder det at det ikke entydigt kan konkluderes at mikrokreditprogrammer har en positiv effekt på lokalsamfundet. Det kan ikke udelukkes at medlemmerne af mikrokreditprogrammerne opnår de positive effekter på bekostning af

øvrige indbyggere i lokalsamfundet, således at mikrokredit blot fungerer som en omfordelingsmekanisme. Og i mange studier kan det heller ikke udelukkes at de deltagende individer også i fravær af mikrokredit ville have klaret sig relativt godt – eller måske endda bedre. Omvendt har kun få studier konkluderet at mikrokredit har negative effekter, og i de tilfælde hvor negative effekter er fundet er det ofte kun på få outcome-indikatorer (se eksempelvis Karlan og Zinman, forthcoming). I alt må det således konstateres at der i litteraturen er eftervist en svag, om end positiv, sammenhæng mellem deltagelse i mikrokreditprogrammer og økonomiske indikatorer (Andersen et.al., 2009).

Mikrokredit som udviklingsbistand?

I løbet af de seneste årtier, specielt i løbet af de sidste 10 år, har flere og flere bilaterale bistandsorganisationer (som eksempelvis DANIDA) og NGOer involveret sig i mikrokredit. Baggrunden synes at være præget af identificerede potentialer for både donorer og modtagere af bistand – modtagerne får bedre incitamenter og bliver aktiveret mere end gennem traditionel udviklingsbistand og donorerne kan muligvis mobilisere større beløb når der er tale om – i bedste fald profitable – investeringer i stedet for donationer. Desuden har mikrokredit ofte været målrettet og gavnligt for kvinder, og da et vigtigt fokus i udviklingspolitikken globalt (jf. eksempelvis FN's 2015-mål) er forbedring af kvinders situation, har mikrokredit naturligt været i fokus. Hvis mikrokredit skal spille en større rolle som udviklingsbistand (i form af eksempelvis subsidier til ikke-profitable mikrokreditinstitutioner) er der en række implikationer der nøje skal overvejes.

For det første skal hensigtsmæssigheden i at anvende offentlige midler som direkte eller indirekte tilskud til fremstilling af private goder principielt overvejes. I lyset af øvrige offentlige tilskudsordninger og det faktum at målgruppen består af fattige burde dette

aspekt dog ikke stå i vejen for støtte til mikrokredit. Samtidig må man også være opmærksom på at støtte i form af lånekapital eller andre støtteformer der sænker den effektive rente for låntager kan have den negative konsekvens, at konkurrencevilkårene for eventuelle øvrige udbydere af finansielle services forringes. Det kan betyde at det totale udbud af kredit mindskes eller ikke øges så meget som tilsigtet, hvilket er i direkte modstrid med udviklingsorganisationens formål med støtte til mikrokredit, og kan nødvendigvis føre fortsatte subsidier.

En anden central overvejelse vedrører fordelingsaspekterne af mikrokredit. Fordelingsaspekterne er naturligvis vigtige i alle udviklingsprojekter, men synes i endnu højere grad at være relevante ved mikrokreditinterventioner af to grunde. For det første fordi selve kreditmediet indebærer overførsel af store kontantbeløb, med den risiko der er for at de ikke når frem til målgruppen.¹² Og for det andet fordi mikrokreditinterventioner er fokuseret på oprettelse af små private virksomheder (inklusive en eventuel afledt efterspørgsel efter lokal arbejdskraft), hvilket betyder at fordelingen af aktiver og indkomst i lokalsamfundet kan blive kraftigt påvirket som følge af introduktionen af et mikrokreditprogram. I udviklede lande er det kun en begrænset andel af befolkningen der nedsætter sig som selvstændigt erhvervsdrivende. Selvom sammenligning naturligvis er vanskelig må det imidlertid konstateres at ikke alle individer har potentialet til at drive sin egen virksomhed, hvilket naturligvis begrænser muligheden for at mikrokredit kan hjælpe alle. Afledte positive effekter af mikrokredit, såsom en lavere andel af befolkningen beskæftiget i den uformelle økonomi, har dog også vist sig at være betydelige i forhold til de direkte effekter (World Bank, 2007).

Birgegård (2004) identificerer forskellige mulige strategier for udviklingsorganisationer til at imødegå utilsigtede negative forde-

lingskonsekvenser der eksempelvis kunne forekomme som følge af magtmisbrug og mission drift. Disse er primært fokuseret på *institution building*, hvor man alt efter budgetstørrelsen kan fokusere på at udvikle rammebetingelserne for kreditmarkedet, dette kan evt. udvides til også initialt at støtte de operative omkostninger i forbindelse med långivningen, men ikke at give direkte lånekapital. I kombination med kontrolforanstaltninger som monitorering og evt. medvirken i ledelsen af institutionerne argumenteres for at de værste negative fordelingskonsekvenser kan undgås. Der kan dog baseret på hidtidige erfaringer med udviklingsprojekter stilles spørgsmålstejn ved hvorvidt denne styring er tilstrækkelig til at modvirke negative fordelingskonsekvenser i en ufavorabel social, økonomisk eller politisk kontekst.

Som titlen på denne analyse antyder, befinder mikrokredit sig i grænseområdet mellem udviklingsbistand og den private sektor. Man kan derfor principielt antage to synspunkter i forhold til udviklingsorganisationernes rolle i mikrokreditaktiviteter. Udviklingsorganisationens vante rolle er at være udviklingspartner, hvilket indebærer et fokus på at projekterne rent faktisk forbedrer vilkårene for den identificerede målgruppe. Ses mikrokredit imidlertid som investering vil udviklingsorganisationernes rolle være helt anden. Anlægges investeringsperspektivet må et relevant spørgsmål derfor være hvorvidt udviklingsorganisationer som eksempelvis DANIDA har den fornødne viden, ekspertise og kultur til at fungere som investor. Hvis dette ikke er tilfældet er en mulighed at outsource den praktiske implementering og facilitering af mikrokreditaktiviteterne til organisationer og/eller konsulenter med den fornødne indsigt i de finansielle og investeringsmæssige aspekter i mikrokredit. Dette indebærer naturligvis at udviklingsorganisationen afgiver en del af kontrollen med aktiviteterne, og et alternativ til dette vil derfor være at forsøge at udvide organisationens egen ekspertise

ved eksempelvis at rekruttere relevante medarbejdere. I en dansk sammenhæng er dette ikke nødvendigvis en mulig strategi pga. eksempelvis forskelle i løn- og arbejdsvilkår mellem de offentlige og finansielle sektorer. Mere generelt er kulturen i (offentlige) udviklingsorganisationer ikke nødvendigvis velegnet til at varetage en funktion som låneformidler.

Det må således konstateres at subsidieret mikrokredit ikke udelukkende kan ses som et udviklingsprojekt, og at specialiseret viden er nødvendig for at opnå de tilsigtede mål. Set i lyset af dansk udviklingspolitiks begrænsede budget og Afrikakommissionens tidligere omtalte anbefalinger vil en naturlig rolle for den danske udviklingspolitik derfor være at arbejde på en forbedring af rammebetingelserne for mikrokreditinstitutioner (lovgivning, gennemsækelighed på markederne, benchmarking osv.) samt støtte forskning i og evaluering af mikrokreditaktiviteter med det formål at forbedre institutionernes resultater i bekæmpelse af fattigdom og ulighed. Erfaring viser endvidere at det er nødvendigt at gøre sig klart hvilke målsætninger man har med støtten til mikrokredit. Institutioner der har mindske af fattigdom som et eksplicit mål er – ikke overraskende – meget mere effektive til at nå ud til de fattige end institutioner der har som primært fokus at være finansielt rentable (Morduch og Haley, 2002). Mere generelt kan man argumentere for at der skal ske en afvejning mellem en bred dækning (mange, relativt små lån) og hensynet til efficiens eller finansiell bæredygtighed (høje administrationsomkostninger tilsiger alt andet lige færre, større lån). Et eksempel på en institution med et erklæret mål om fattigdomsudryddelse er Grameen Bank der følger udviklingen i bredt definerede fattigdomsindikatorer blandt samtlige låner og anvender en positiv udvikling som succeskriterium på alle niveauer i organisationen.

Lovende mekanisme uden universel anvendelighed

Mikrokredit er genstand for en stigende opmærksomhed, og denne artikel har forsøgt at give et overblik over viden og trends på området. Naturligt har artiklens udgangspunkt været mikrokredit i en udviklingsøkonomisk kontekst, men i de senere år er mikrokredit ligeledes blevet introduceret i udviklede lande, eksempelvis tilbyder Grameen Bank nu lån til fattige i New York. Mikrokredit kan således placeres i feltet mellem udviklings- og erhvervspolitikken og eksempelvis erfaringer fra udviklingslande om mikrolån med dynamiske incitamenter kan bruges til støtte af små iværksættere i vestlige lande.

Mikrokredit har store potentialer, men effekten kan begrænses markant eller ligefrem være negativ i tilstedeværelse af andre begrænsende faktorer såsom utilstrækkelig teknologi, risiko, manglende ejendomsret eller infrastruktur. Så på trods af den relativt store fokus på mikrokredit og tendenserne til politisk at fokusere på udvikling gennem den private sektor skal beslutninger om støtte til mikrokreditaktiviteter baseres på en grundig analyse af den konkrete markedsmæssige og institutionelle kontekst. Herunder skal det særligt overvejes hvilke elementer der vil være relevante at tilbyde, eksempelvis kredit, opsparing og forsikring, men også ikke direkte finansrelaterede elementer såsom undervisning og træning.

De høje tilbagebetalingsrater rapporteret af mange mikrokreditinstitutioner – Grameen Bank og MyC4 inklusive – kan på trods af det umiddelbart positive indtryk skyldes at de enkelte låntagere udsættes for et socialt pres, i værste fald kan det dække over at låntagerne stifter gæld andetsteds for at sikre tilbagebetaling af lånet til mikrokreditprogrammet og dermed undgå sociale sanktioner. Alternativt kan det skyldes bevidst eller ubevidst fraserter af de mest risikovillige potentielle låntagere – som måske er en central mål-

gruppe – et aspekt der skal overvejes i forbindelse med design af en hensigtsmæssig incitamentstruktur også internt i organisationerne.

Som tidligere omtalt er den empiriske viden om effekterne af mikrokredit ikke specielt omfangsrig, og særligt er effekter på længere sigt samt eksterne effekter af at introducere et mikrokreditprogram (eksempelvis effekter på det øvrige lokale lånemarked) ikke belyst grundigt. Antager man imidlertid at der er en positiv effekt af deltagelse i et mikrokreditprogram er dette ikke i sig selv et tilstrækkeligt argument for at allokere en del af det begrænsede udviklingspolitiske budget til mikrokreditaktiviteter. I prioriteringen skal dels indgå en vurdering af hvorvidt offentlige midler skal anvendes som lån i potentiel konkurrence med det private kreditmarked (jf. diskussionen i foregående afsnit) og dels en vurdering af i hvor høj grad det er omkostningseffektivt at anvende ressourcerne på mikrokredit frem for øvrige udviklingsprojekter. Givet at omfanget af målinger af mikrokreditaktiviteters effekter er begrænset er sidstnævnte overvejelse naturligvis meget vanskelig at foretage i praksis, da det udover en omkostningsmåling kræver en vægtning af de effekter der måtte være på en lang række dimensioner (reduktion af risiko, forøgelse af indkomst, forbedring af kvinders vilkår osv.). Vurdering af mikrokreditprogrammets effekter kræver således en bred tilgang til begrebet fattigdom. Slutteligt skal det noteres at der ofte også ses en synergieffekt når mikrokredit anvendes i sammenhæng med andre udviklingspolitiske instrumenter – såvel i form af andre udviklingsprojekter som i form af flere elementer (eksempelvis undervisning) i mikrokreditprogrammet (Morduch og Haley, 2002).

Den overordnede konklusion på denne gennemgang må således være at ud fra den tilgængelige viden er mikrokredit en lovende mekanisme til på mellemlangt sigt at hjælpe

en stor gruppe af fattige med entreprenørmæssige evner til at forbedre deres indtægtsmuligheder – ikke mindst på grund af en socialt gavnlig incitamentstruktur for målgruppen og i kraft af potentialet for en profitabel investering hos donorer og/eller investorer. Mikrokredit er imidlertid ikke universelt anvendelig, i nogle tilfælde er andre faktorer mere begrænsende for udvikling end mangel på adgang til kredit og generelt set tyder hidtidige studier på at effekten af mikrokredit er størst for den relativt bedst stillede del af gruppen af fattige. Implikationen for dansk udviklingspolitik ud fra den samlede viden på nuværende tidspunkt må således være den relativt pragmatiske at mikrokredit sandsynligvis er et brugbart instrument, men at det ikke kan stå alene, samt at man i arbejdet med mikrokredit kontinuerligt bør sikre sig at fokus fastholdes på hjælp til de fattigste for at forebygge forfølgelse af mere kortsigtede profitmotiver hos de involverede aktører.

Noter

1. Forfatteren ønsker at rette en tak til Per Andersen, Charlotte Mai Hede, Jonas Helth Lønborg, Nikolaj Malchow-Møller samt en anonym referee for konstruktive kommentarer til en tidligere version af artiklen.
2. På engelsk skelnes mellem begreberne microcredit, som udelukkende er kredit, og microfinance som er en bredere »pakke« af finansielle services, eksempelvis mulighed for opsparing, forsikring o.l. Her anvendes begrebet mikrokredit i dets brede betydning, altså svarende til begrebet microfinance.
3. Reille and Forster (2008) estimerer beholdningen af udenlandske investeringer i mikrokreditsektoren i 2006 til 3,9 mia. USD, hvilket er en tredobling på bare tre år. Væksten skyldes især en stigning i private og institutionelle (eksempelvis bankers) investeringer.
4. Den præcise andel misligholdte lån er usikker da MyC4 blev startet i 2006 og antallet af tilbagebetalte lån på nuværende tidspunkt derfor er begrænset. Andelen ligger sandsynligvis på under 10 procent.
5. I en ROSCA (Rotating Savings and Credit Asso-

ciation) mødes medlemmerne med jævne mellemrum og indskyder et beløb i en pulje, som tildeles et af medlemmerne ved lodtrækning. Således får de fleste medlemmer adgang til et større beløb hurtigere end de selv ville have kunnet spare et tilsvarende beløb op. Kredit-kooperativer er mere formaliserede medlemsejede institutioner som ofte tilbyder såvel lån som opsparing. En grundig gennemgang af mikrokreditens rødder kan findes i Armendariz de Aghion og Morduch (2005).

6. I mere formelle termer giver den asymmetriske information anledning til *advers selection* (risikovillige individer har større sandsynlighed for at efterspørge et lån i fravær af mulighed for sikkerhedsstillelse) og *moralsk hazard* (incitamenterne til at sikre et højt afkast på den investerede kapital kan være mindre i fravær af mulighed for sikkerhedsstillelse).
7. Der er kun lavet enkelte empiriske undersøgelser af gruppensammensætningen i selvvalgte mikrokreditgrupper. Resultaterne herfra tyder umiddelbart ikke på homogen sammensætning af grupperne.
8. 9 procent af de 890 mikrokreditinstitutioner der indberettede til »MicroBanking Bulletin« (efterår 2008) bruger kun gruppelån, hvorimod 49 procent bruger en kombination af gruppe- og individuelle lån. Den gennemsnitlige lånstørrelse er betydeligt større i institutioner der bruger individuel långivning end i institutioner der bruger gruppelån eller en blanding (Microfinance Information Exchange, 2008).
9. Der synes ikke at være empirisk belæg for at NGO'er og mikrokreditinstitutioner altid søger mod de fattigste områder, men eksemplet er valgt for at illustrere program placement problemet ved evalueringer af mikrokreditprogrammer.
10. Mulige tilgange til evalueringsproblemet har været genstand for omfattende forskning indenfor de seneste årtier, se eksempelvis Duflo (2004), Imbens og Wooldridge (2009) og Winship og Morgan (1999).
11. Formålet med denne analyse er ikke en gennemgang af publicerede evalueringer af mikrokreditprogrammer. Andersen et.al. (2009) giver en oversigt over donor-baserede og akademiske evalueringer af mikrokreditprogrammer, og Weiss og Montgomery (2005) fokuserer specielt på evalueringer af mikrokreditprogrammer i Asien og Latinamerika.

12. Eksempelvis finder Coleman (2006) i en undersøgelse af mikrokreditprogrammer i Thailand at de relativt velstillede i de enkelte landsbyer får adgang til større lån, delvist på grund af at deres indflydelse kan udnyttes til at låne i andres navne. I flere tilfælde har medlemmer af styringskomiteerne i de enkelte landsbyer ligefrem videreudlånt penge fra mikrokreditprogrammet til en højere rente.

Litteratur

- Adams, Dale W. og J.D. Von Pischke (1992), »Microenterprise Credit Programs: Déja Vu«, *World Development*, 20(10): 1463-70.
- Africa Commission (2009), *Realising the Potential of Africa's Youth*, Report of the Africa Commission, København: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Andersen, Thomas Barnebeck, Jens Anders Kovsted og Andreas Kuchler (2009), *Synthesis of Impact Evaluations of Microcredit*, DANIDA Evaluation Study 2009/4, København: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Armendariz de Aghion, Beatriz og Jonathan Morduch (2005), *The Economics of Microfinance*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bardhan, Pranab og Christopher Udry (1999), *Development Microeconomics*, Oxford: Oxford University Press.
- Birgegård, Lars-Erik (2004), *Sida's Experience in Microfinance*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Chen, Martha A. og Donald Snodgrass (2001), *Managing Resources, Activities, and Risk in Urban India: The Impact of SEWA Bank*, AIMS Core Evaluation, Washington D.C.: United States Agency for International Development.
- Coleman, Brett E. (2006), »Microfinance in Northeast Thailand: Who Benefits and How Much?«, *World Development*, 34(9): 1612-38.
- Daley-Harris, Sam (2009), *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2009*, Microcredit Summit Campaign, Washington D.C.
- Duflo, Esther (2004), *Scaling Up and Evaluation*, Annual Conference on Development Economics 2004, Washington D.C.: The World Bank.
- Dunn, Elisabeth og J. Gordon Arbuckle (2001), *The impacts of microcredit: A case study from Peru*, AIMS core evaluation, Washington D.C.: United States Agency for International Development.
- Fafchamps, Marcel og Flore Gubert (2007), »Contin-

- gent Loan Repayment in the Philippines», *Economic Development and Cultural Change*, 55(4): 633-67.
- Hulme, David (1997), »Impact Assessment Methodologies for Microfinance: Theory, Experience and Better Practice«, *World Development*, 28(1): 79-98.
- Hulme, David og Paul Mosley (1996), *Finance Against Poverty*, London: Routledge.
- Imbens, Guido M. og Jefferey M. Wooldridge (2009), Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, *Journal of Economic Literature* 47(1): 5-86.
- Karlan, Dean og Jonathan Zinman (forthcoming), »Expanding Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts«, *Review of Financial Studies*.
- Ledgerwood, Joanna (1999), *Microfinance Handbook*, Washington D.C.: The World Bank.
- Microfinance Information Exchange (2008), *Micro-Banking Bulletin*, Issue 17, autumn 2008 (www.themix.org).
- Morduch, Jonathan og Barbara Haley (2002), *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*. NYU Wagner, Working Paper No. 1014.
- Mosley, Paul (2001), »Microfinance and Poverty in Bolivia«, *The Journal of Development Studies*, 37(4): 101-32.
- Reille, Xavier og Sarah Forster (2008), *Foreign Capital Investment in Microfinance – Balancing Social and Financial Returns*, CGAP Focus Note, Washington D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Weiss, John og Heather Montgomery (2005), »Great Expectations: Microfinance and Poverty Reduction in Asia and Latin America«, *Oxford Development Studies* (33)3/4: 391-416.
- Winship, Christopher og Stephen L. Morgan (1999), »The Estimation of Causal Effects from Observational Data«, *Annual Review of Sociology* (25): 659-706.
- World Bank (2007), *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, World Bank Policy Research Report, Washington D.C.: The World Bank.