

1992-78

Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie

ET

05348

Serie Research Memoranda

Duurzame Kleinschalige Financiële Dienstverlening in Ontwikkelingslanden

Evert-Jan Visser

Research-Memorandum 1992-78
December 1992

vrije Universiteit

amsterdam





Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie

SERIE RESEARCH MEMORANDA

Duurzame Kleinschalige Financiële Dienstverlening
in Ontwikkelingslanden

Evert-Jan Visser

Research Memorandum 1992-78
december 1992

vrije Universiteit amsterdam

**DUURZAME KLEINSCHALIGE FINANCIËLE DIENSTVERLENING
IN ONTWIKKELINGSLANDEN**

Evert-Jan Visser

Faculteit der Economische Wetenschappen
en Econometrie
Vakgroep Ontwikkelings- en Agrarische
Economie



Inhoud:

1:	INLEIDING	1
2:	FINANCIËLE DIENSTVERLENING EN ECONOMISCHE ONTWIKKELING	5
3:	FUNCTIES VAN DE FINANCIËLE DIENSTVERLENING	7
4:	EEN FORMELE EN INFORMELE SECTOR IN DE CONTEXT VAN FINANCIËLE MARKTEN	9
5:	FORMELE FINANCIËLE DIENSTVERLENING OP KLEINE SCHAAL: MOGELIJKHEDEN, ERVARINGEN EN GRENZEN	10
	5.1: <i>verkenning van mogelijkheden van de kleinschalige financiële dienstverlening</i>	11
	5.2: <i>ervaringen: het failliet van gesubsidieerd en 'supervised' krediet</i>	15
	5.3: <i>grenzen: institutionele factoren van kredietverlening in een context van onderontwikkeling</i> ..	19
6:	INFORMELE FINANCIËLE DIENSTEN: ROL EN MOGELIJKHEDEN	25
	6.1: <i>stereotype beeldvorming omtrent informele financiële dienstverlening</i>	25
	6.2: <i>vormen van informele financiële dienstverlening</i>	26
	6.3: <i>vertrouwen, duurzaamheid, en informele technieken van risico-management en kostenbeheersing</i>	31
7:	INNOVATIES TEN BEHOEVE VAN DE STIMULERING VAN KLEINSCHALIGE FINANCIËLE DIENSTVERLENING	35
8:	SAMENVATTING EN SUGGESTIES VOOR VELDONDERZOEK	39
	LITERATUUR	45

1 : INLEIDING

Dit researchmemorandum (RM) rapporteert over de lessen die getrokken kunnen worden uit het debat over kleinschalige financiële dienstverlening.¹ Dit debat kreeg met de publicatie in 1976 van het AID Spring Review een belangrijke impuls. Het betrof dan ook een omvangrijke evaluatie van twee decennia projecten en programma's op het gebied van kredietverlening in de landbouwsector in een groot aantal ontwikkelingslanden. Resultaten stelden teleur, vooral op het gebied van duurzaamheid (van spaar & kredietprogramma's), levensvatbaarheid (van de betrokken financiële instituties), en het bereik (van doelgroepen).² Aan de hand van deze resultaten is onderzoek op gang gekomen naar het functioneren van financiële markten in een context van onderontwikkeling. Op basis van daarvan zijn aanbevelingen gedaan om het beleid van overheden te verbeteren en concrete interventies effectiever te doen zijn (zie o.a. Von Pischke *et al.*, 1983; Adams *et al.*, 1984; en Hoff & Stiglitz, 1990). Hierbij gaat het niet alleen om landbouwkrediet, maar om de kleinschalige financiële dienstverlening in het algemeen.³

Het RM is ook geschreven om aan te tonen dat er behoefte is aan empirisch onderzoek op het gebied van financiële markten in een context van onderontwikkeling. Een aantal vragen staat open, zoals zal blijken. Tevens wil ik met dit rapport bijdragen aan de wisselwerking tussen praktijkervaringen, wetenschappelijk onderzoek en beleid. De probleemstelling luidt als volgt:

onder welke omstandigheden kan kleinschalige financiële dienstverlening duurzaam zijn?

De probleemstelling geeft aanleiding tot twee vragen. Wat houdt 'kleinschalige financiële dienstverlening' in, en waarom bestaat er een spanning met het duurzaamheidscriterium? Voor de categorie micro-bedrijven, gaat het v.w.b. kredietverlening om de volgende kenmerken:

- kleine bedragen voor een korte termijn; t.b.v.
- produktie-eenheden waar tegelijkertijd familie-consumptie plaatsvindt; welke
- niet beschikken over onderpand van het door banken gevraagde type (eigendomstitels van grond, huizen); noch over
- tijd, vereiste identiteitsbewijzen, onderwijs en/of geld om de gebruikelijke bancaire procedure's te kunnen volgen; en
- geen boeken bijhouden, noch een geadmistreerd 'kredietverleden' hebben (Rhyne & Otero,

¹ Ik ben veel dank verschuldigd aan Ynto de Wit, die een eerdere versie van dit RM van commentaar heeft voorzien. Dat stimuleerde mij de tekst te verbeteren. Vanzelfsprekend berust de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor deze tekst bij de auteur.

² In de tekst wordt ook wel gesproken van 'marginale groepen' of 'armen'. Deze twee termen worden door elkaar gebruikt als generalisaties voor die sociale strata die onder normale omstandigheden nauwelijks als klant doordringen tot formele financiële instellingen (omdat ze gezien worden als té arm, té riskant, té analfabeet, en dergelijke). Het 'goedkoop krediet' beleid was hier ook debat aan (zie paragraaf 5.2). In het kader van die discussie gebruiken we wel de term 'gemarginaliseerde groepen', waarmee gesuggereerd wordt dat het 'goedkoop krediet'-beleid doelgroepen eerder van de wal in de sloot hielp. Overigens ben ik me er zeer wel van bewust dat nadere identificatie van doelgroepen nodig is als het erop aan komt specifieke interventie-strategieën te richten op de verbetering van kleinschalige financiële dienstverlening. In dit RM echter benader ik de problematiek van de gebrekkige toegang tot kleinschalige financiële dienstverlening zonder onderscheid te maken naar specifieke groepen.

³ Hiermee wordt bedoeld op financiële dienstverdeling gericht op marginale/arme groepen c.q. kleinschalige of micro-bedrijven.

1992:1562).

Voor wat betreft de spaarkant wordt alvast verwezen naar hoofdstuk 5. Hier merken we slechts op dat micro-bedrijven:

- goede spaarmogelijkheden zoeken (soms voor korte, dan weer voor lange tijd; vaak ook ter vorming van een noodfonds voor ziekte, ongeval, onderwijs, enz.).

Bij kleinschalige financiële dienstverlening spelen in principe twee deelproblemen:

1. hoe hoog zijn de kosten en risico's van financiële dienstverlening in gegeven omstandigheden;
2. hoe kan, rekening houdend met die kosten en risico's, kleinschalige financiële dienstverlening in de formele sector gestimuleerd worden, danwel de toegang ertoe vergroot worden?

Banken dekken operationele kosten via rente-opbrengsten, en dekken zich in tegen risico's d.m.v. kostbare informatie-winning. Deze combinatie leidt tot een bancaire voorkeur voor relatief grote leningen, overlegging van verhandelbaar onderpand, legale papieren, en bedrijfs- en persoonsinformatie. Micro-bedrijven kunnen nauwelijks aan deze veriesten voldoen, en worden daarom gerantsoeneerd. Als, aan de andere kant, hun besparingen al aangetrokken worden, gebeurt dat niet om ze in de vorm van leningen in dezelfde regio aan soortgelijke bedrijven weer uit te zetten: de fondsen zijn in het verleden eerder naar urbane, grootschalige industriële bedrijven gesluisd (Rhyne & Otero, t.a.p).

Veel ontwikkelingsinspanning is gericht op bovenstaande problematiek van *schaarse financiële dienstverlening aan het micro-bedrijf*. In dit RM zal kritisch gekeken worden naar de wijze waarop dit in de afgelopen decennia is gebeurd, en spaar & kredietprojecten zijn opgezet. De resultaten kunnen in het licht gehouden worden van inzichten ontsproten aan meer recent wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van financiële markten in ontwikkelingslanden.

Dit RM heeft dan ook enerzijds een samenvattend en synthetisch karakter als het gaat om de evaluatie van praktijkervaringen, maar anderzijds beoogt het lijnen door te trekken vanuit recent geformuleerde wetenschappelijke inzichten naar de praktijk van projecten & programma's. Dat leidt uiteindelijk tot de identificatie van aandachtspunten waaraan in toekomstig empirisch onderzoek aandacht besteed zou moeten worden. Eén en ander mondt uit in een voorstel voor (beleidsrelevant, eventueel actie-) onderzoek.

structuur en inhoud van dit RM

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de relatie tussen financiële en economische ontwikkeling in het algemeen. In dat hoofdstuk worden een aantal basisbegrippen toegelicht. Daarna luidt in hoofdstuk 3 de vraag wat het nut is van financiële dienstverlening op micro/meso-niveau, m.a.w. wat zijn de functies van financiële dienstverlening? In hoofdstuk 4 wordt de formele van de informele financiële dienstverlening onderscheiden, onder voorbehoud dat het gebruik van het adjectief 'informeel' niet opgevat wordt als een suggestie dat het hier gaat om een homogene 'sector' binnen de financiële markten.

Hoofdstuk 5 behandelt de formele financiële dienstverlening. Paragraaf 5.1 is een oriëntatie op de probleemstelling. De vraag wordt opgeworpen of kleinschalige financiële dienstverlening mogelijk is. Deelvragen zijn in dit verband:

- zijn armen te arm om te kunnen sparen? ;
- is hun terugbetalingscapaciteit voldoende, of is het daaraan gerelateerde maximum-kredietbedrag altijd te klein in verhouding tot de (vaste) kosten ?

De historische context van de probleemstelling wordt in paragraaf 5.2. behandeld. Het Spring AID Review leidde tot de conclusie dat gesubsidiëerd en 'supervised' krediet van overheidswege niet doelmatig is in bereiken van doelgroepen. Een tweede conclusie was dat subsidiëring van de rentevoet de duurzaamheid van de financiële dienstverlening ondergraaft. Kort gezegd: gesubsidiëerd en 'supervised' krediet zou nóch doelmatig nóch kosteneffectief zijn.⁴

De herbezinning op het zgn. 'goedkoop' kredietbeleid beleefde haar hoogtepunt met de publikatie van twee readers; de eerste werd gecompileerd door Von Pischke, Adams & Donald (1983), en de tweede was van de hand van Adams, Graham & Von Pischke (1984). Behalve het hierboven genoemde gebrek aan doelmatigheid en kosteneffectiviteit, werd in deze bundels geageerd tegen het verwaarlozen van spaarkant, oftewel het negeren van 'the other half of rural finance', zoals Vogel (1984) dat zo treffend uitdrukte.

Enige achtergrond-informatie is op zijn plaats. Bovengenoemde economen waren gelieerd aan de Ohio State University in de VS en hadden een blanco cheque van USAID om het evaluatie-onderzoek op het gebied van spaar & kredietprogramma's te coördineren. Aan deze groep economen refereren we in dit RM als de 'anti-financial repression school'. Hoewel ze zich hoofdzakelijk beperken tot de inhoudelijke discussie omtrent het gesubsidiëerd en 'supervised' krediet, klinken impliciet liberalisering van de interestvoet en deregulering van financiële markten (opheffen van quota en andere voorschriften van de Centrale Bank) door als belangrijke instrumenten om de efficiëntie van die markten te bevorderen.

Von Pischke (1991:303) heeft dit standpunt onlangs geactualiseerd, wijzend op de beperkingen van kredietverlening als ontwikkelingsinstrument. De auteur bepleit een sterke terughoudendheid bij het nemen van speciale op weinig koopkrachtige doelgroepen gerichte initiatieven in de sfeer van kredietverlening. Zijn voornaamste argument betreft de minimum-kredietbedragen die financiële intermediairs hanteren in verband met hun vaste kosten; kredieten aan arme groepen zouden té klein uitvallen als rekening gehouden wordt met hun terugbetalingscapaciteit:

'where risk-adjusted repayment capacity (...) is very small, credit (...) is unlikely to be an appropriate developmental response'.(ibid)

In dit rapport ga ik genoemde auteur mee als het erom gaat rekening te houden met de kosten van financiële dienstverlening, en de rol van besparingen te onderkennen in - wat men zou kunnen noemen - het *produktieproces van financiële diensten*. Het uitgangspunt dat kleinschalige financiële dienstverlening aan marginale groepen financieel nooit haalbaar zou zijn, wordt in dit RM echter

⁴ De kritiek op 'gesubsidiëerd' en 'supervised' krediet heeft betrekking op projecten & programma's (d.i. interventies); de beleidsvariant hierop bestond uit wetgeving die: a. maximale rentevoeten bepaalde die het bankwezen zekere cliëntgroepen in rekening kon brengen; en b. quota's vaststelde m.b.t. het aandeel van kleinkrediet in het totaal van de kredietportefeuille.

niét gedeeld. De hoogte van de kosten in absolute termen kán verminderd worden, bijvoorbeeld via een andere organisatie van de kredietverlening, koppeling van formele aan informele dienstverleners en/of mogelijkterwijs van verschillende typen transacties (financiële en niet-financiële) onderling.

Een eerste aanzet tot identificatie van voorwaarden voor duurzame kleinschalige financiële dienstverlening veronderstelt een specificatie van de kosten van de kleinschalige financiële dienstverlening. Wij beschouwen kostenverlaging als de sleutel tot de vergroting van de toegang tot die diensten, en een garantie voor duurzaamheid. Een dergelijke specificatie wordt gepresenteerd in paragraaf 5.3, en volgt uit de behandeling van recente trends in de theorie-vorming over financiële markten in de context van onderontwikkeling, die hun voedingsbodem hebben in de Informatie-Economie en (de transactie-kosten benadering binnen) de 'New Institutional Economics'. Vanuit deze nieuwe perspectieven is voornamelijk (empirisch) onderzoek gedaan in rurale gebieden; research in meer geurbaniseerde of ronduit urbane regio's begint op gang te komen.

Opvallend is dat de behandeling van de kosten van kredietverlening om een fundamenteel begrip vraagt van wat er in feite gebeurt als twee partijen over gaan tot een krediettransactie. Begrippen als vertrouwen, persoonlijke relaties, risico's zijn sleutelwoorden. Eén en ander leidt tot de noodzaak de verschillende vormen van financiële dienstverlening buiten het gebruikelijke dualistisch kader van de formele vs. 'informele sector' om te beschouwen op hun functionaliteit m.b.t. risico- en kostenbeheersing.

Een tweede aanzet tot identificatie van voorwaarden voor duurzame kleinschalige financiële dienstverlening bestaat uit het traceren van dié financiële technologie die leidt tot kostenverlaging. Die speurtocht doet het blikveld verruimen naar informele vormen van financiële dienstverlening, welke dan ook onderwerp zijn voor hoofdstuk 6. Centrale vraag in het hoofdstuk is welke mechanisme's in informele sfeer gehanteerd worden om de kosten en risico's van financiële transacties te beheersen of verlagen. Ook hier blijken hoe complex een krediettransactie is, zó complex dat het evenwicht tussen de vraag naar en het aanbod van krediet soms bepaald wordt door meerdere transactie-voorwaarden, niét alleen de prijs.

De tijd lijkt rijp om de traditionele stereotype beeldvorming aangaande 'informeel krediet' aan de kaak te stellen. In paragraaf 6.1 wordt afgerkend met het idee dat het altijd om woekeraars gaat. In paragraaf 6.2 bevat een poging om informele vormen van financiële dienstverlening naar organisatorische en/of financieel-technische aspecten te onderscheiden. De onderscheiden vormen worden in paragraaf 6.3 geëvalueerd op hun kosteneffectiviteit, waarmee de zoektocht naar kostenverlagende financiële technologieën definitief gestalte krijgt.

Hoofdstuk 7 destilleert mogelijke project- en programma-innovaties, gericht op de stimulering van de kleinschalige financiële dienstverlening, danwel het op duurzame wijze vergroten van de toegang daartoe. Hoofdstuk 8 bevat conclusies en gaat in op gerezen vragen. Dit mondt uit in een onderzoeksvoorstel.

2 : FINANCIËLE DIENSTVERLENING EN ECONOMISCHE ONTWIKKELING

Wat is financiële dienstverlening? Om die vraag te beantwoorden, dienen allereerst drie categorieën *financiële dienstverlening* onderscheiden te worden:

1. het aanbieden van spaar- en beleggingsmogelijkheden, met het doel liquiditeit aan te trekken;
2. het uitzetten van liquiditeit van spaarders en beleggers via vermogensverschaffing danwel kredietverlening; en
3. het aanbod van betaaldiensten.⁵

Financiële dienstverlening is niet hetzelfde als financiële bemiddeling. Als iemand bijvoorbeeld zijn spaargeld bij een financieel agent onderbrengt, krijgt de laatste op tijdelijke basis liquiditeit ter beschikking. De agent zet een krediet uit bij één van zijn cliënten; er treedt bemiddeling op. Als iemand echter besluit een liquiditeitsoverschot op een zelf gekozen wijze te beleggen, verwerft deze persoon één of meer vermogenstitels, en blijft de rol van een financieel agent beperkt in die zin dat de eenheid met het liquiditeitstekort (de overheid of een bedrijf) al door de overschot-eenheid uitgekozen is.

Verreweg de meeste literatuur betreffende financiële markten in ontwikkelingslanden gaat over de eerste twee categorieën financiële dienstverlening, in het bijzonder het aantrekken van besparingen en kredietverlening: de *financiële bemiddeling* in engere zin. Het aantrekken en verschaffen van risicodragend kapitaal (bijvoorbeeld aandelen) valt ook het bestek van dit RM, gevolg van de geringe aandacht in de literatuur voor deze financieringsvormen, voor zover ze in ontwikkelingslanden voorkomen. Dat valt te betreuren, daar het gaat om zeer geschikte vormen van deelneming in de productie- en investeringsrisico's van een onderneming. Hierop wordt niet afgelost noch rente betaald, de beloning is het uitgekeerde dividend.

Dit RM beperkt zich tot vormen van financiële dienstverlening die het karakter hebben van bemiddeling. Spaarmiddelen worden aangetrokken en dienen op verantwoorde wijze beleend te worden met het oog op het op een later tijdstip terugvragen van liquiditeit door de spaarder. Derhalve gaat het bij een lening om allesbehalve risicodragend vermogen. In het proces van financiële bemiddeling is het *risico van wanbetaling* essentieel, en dat is een financieel risico! Alléén indien een intermediair dit risico weet te beperken, zal de spaarder zijn/haar geld afstaan.

In een financieel bemiddelingsproces worden financiële activa gecreëerd. Het voorbeeld van de kredietverlening is in dit verband illustratief: een financieel intermediair stelt op moment [t] een bepaalde hoeveelheid koopkracht ter beschikking in de vorm van een krediet, en de cliënt neemt daarmee in feite een voorschot op zijn/haar koopkracht op moment [t+n]. De teruggesluisde koopkracht op moment [t+n] (danwel de intering op het vermogen) is groter dan het aanvankelijk verstrekte krediet; het verschil is een vergoeding voor de dienstverlening. De *productie en levering van financiële diensten* is noodzakelijk om (de groei van de) goederenproductie mogelijk te maken; het heeft een faciliterende functie. Tóch ontstaan ook in de financiële sfeer activa; in het voorbeeld van kredietverlening is dat het schuldbewijs, ondertekend door de cliënt, en in het bezit

⁵ Betaaldiensten laten we in dit RM buiten beschouwing, hetgeen echter niet wil zeggen dat ze minder gewild of belangrijk zijn.

van de schuldeiser tot het moment dat voldaan is aan de verplichting van aflossing en rentevergoeding.

Het totaal van financiële activa in een bepaald land kan dienen als maatstaf voor de nationale productie van financiële diensten op moment $[t]$; als zodanig kan het opgevat worden als voorraadgrootheid. Het is evenwel zinvol het totaal te zien in een dynamische context. De stroomgrootheid 'mutatie in de voorraad financiële activa in de periode $[t, t+1]$ ' is interessant als een relatie gelegd wordt met de ontwikkeling van de productie in de reële sfeer, d.i. economische ontwikkeling.

In het vizier komt dan het concept van *financiële ontwikkeling*. In eerste instantie impliceert financiële ontwikkeling een groei van de totale hoeveelheid financiële activa, in reële termen (Ritzema, 1990:8). Hierboven bleek bij het kredietvoorbeeld dat een financieel activum in feite een papieren claim is op reële economische middelen. Financiële ontwikkeling kan dus gedefinieerd worden als de groei van de voorraad reële financiële activa in verhouding tot de mutatie in het totaal van de reële economische middelen.

In de engelstalige literatuur wordt hiervoor het begrip 'financial deepening' gehanteerd. In ontwikkelingslanden, in het bijzonder de relatief onderontwikkelde rurale gebieden, staat financiële ontwikkeling welhaast gelijk aan een toename van krediet- en spaarfaciliteiten, zowel qua volume (de diepte) als v.w.b. het aantal leningen en deposito's (de breedte). Met andere woorden: financiële ontwikkeling vindt dan in twee richtingen plaats, in de diepte en in de breedte, en heeft betrekking op de financiële bemiddeling in engere zin.

Wellicht ten overvloede: in ontwikkelde landen bestaan meerdere vormen van kapitaalverschaffing naast kredietverlening. Tevens is het pakket spaar- en beleggingsmogelijkheden groot, veelzijdig, en afgestemd op een heterogeen publiek, en is de categorie betaaldiensten belangrijker dan in ontwikkelingslanden. Financiële ontwikkeling houdt dan meer in dan een toename van de financiële bemiddeling in de diepte en/of breedte, en betreft alle mogelijke innovaties buiten die sfeer.

De vraag naar het hoe en wat van de samenhang tussen financiële ontwikkeling en *economische groei* is een complexe. Op macro-niveau is voor een aantal landen een correlatie geconstateerd tussen financiële ontwikkeling en de groeivoet van het BNP.⁶ Een correlatie zegt echter bar weinig over de richting van een eventuele causaliteit. Het antwoord op de vraag of financiële ontwikkeling economische groei stimuleert danwel volgt, zal in dit RM dus niet gegeven worden.⁷

In deze studie zijn we immers geïnteresseerd in kleinschalige financiële dienstverlening. De centrale vraag was hoe - onder voorwaarde van duurzaamheid - een verbreding van dergelijke dienstverlening, ofwel het vergroten van de toegankelijkheid ervan, bereikt kan worden. Een *veron-*

⁶ Als maatstaf voor financiële ontwikkeling wordt M^2/BNP genomen, waarbij M^2 staat voor de chartale geldhoeveelheid in handen van het publiek plus direct opvraagbare tegoeden, en termijn- en spaardeposito's bij banken.

⁷ Hierop wordt wél ingegaan in het World Development Report 1989:31 en Ritzema, 1990:11-12. In deze studie wordt dus niet ingegaan op de vraag wat initiërend is: 1. de vraag naar financiële diensten, in verband met een rendabele investeringsmogelijkheid die een ondernemer niet wil laten schieten, ondanks tekortschietend eigen kapitaal; of 2. het aanbod van financiële diensten + de creatie van financiële intermediairs, op plaatsten/in sectoren c.q. landen waar deze niet elastisch is (bijv. door infant industry-problemen, negatieve externe effecten, of een inadequaat overheidsbeleid).

derstelling betreffende de relatie tussen economische groei en financiële ontwikkeling op macro-niveau volstaat derhalve:

Economische groei is niet maximaal als financiële ontwikkeling afgeremd wordt.

Dit is, gegeven de faciliterende functie van de productie van financiële diensten voor ontwikkelingen in de reële sfeer, bepaald geen schokkende gedachte. Het betekent dat financiële repressie op macro-nivo vermeden moet worden (zie verder par. 5.2). Hierna zal de aandacht overigens uitgaan naar het functioneren van financiële markten op micro- en meso-niveau in een context van onderontwikkeling.

3 : FUNCTIES VAN DE FINANCIËLE DIENSTVERLENING

In dit hoofdstuk zal blijken dat bovenstaande veronderstelling over de relatie tussen financiële ontwikkeling en economische groei op macro-niveau niet zomaar uit de lucht komt vallen, gezien de functies van financiële dienstverlening op micro/meso-niveau. Deze zullen hier beschreven worden.

Allereerst is het van belang te onderkennen dat financiële dienstverlening de kosten van transacties in de tijd verlaagt. Parallel aan de introductie van geld, dat de kosten van co-temporele transacties verlaagde, reduceren financiële diensten de kosten van intertemporele transacties (Floro & Yotopoulos, 1991:1). Die transacties behelsen het aanbod van spaar- als kredietmogelijkheden, en zijn als zodanig gebaseerd op resp. de bereidheid bij de één om tijdelijk een middelenoverschot af te staan, en de behoefte van een ander om met die middelen tijdelijk een tekort te dekken. Ideaal gesproken, leidt het geheel aan transacties tot een optimale allocatie, in tijd en ruimte, van schaarse middelen.

We spreken in dit verband van het *mobiliserend en allocatief vermogen* van de financiële dienstverlening/bemiddeling. Dit vermogen wordt groter naarmate de productie van financiële diensten op meer efficiënte wijze geschiedt en de diensten op maat geleverd worden.⁸ Meer efficiëntie betekent verlaging van transactie-kosten, hetgeen leidt tot een versterking van het proces van mobilisatie en allocatie van liquiditeit.

Uit maatschappelijk oogpunt is deze basisfunctie van financiële bemiddeling van groot belang, gegeven:

1. schaarste aan liquide middelen;
2. heterogeniteit en geografische verspreiding van huishoudens;
3. seizoensgebondenheid van productie en inkomen; en

⁸ De efficiëntie van de bemiddeling hangt o.m. af van de dynamiek van de intermediair. Als deze actief besparingen aantrekt bij een groot aantal cliënten, is het mogelijk de schaal van de uitgezette bedragen te vergroten (d.i. grotere leningen te verstrekken), alsmede de termijn van terugbetaling te variëren/verlengen. Schaalvoordelen en termijnvariatie stellen de intermediair in staat zijn kosten te verlagen en liquiditeit te garanderen aan de spaarders.

4. gefragmenteerde markten.⁹

Het vierde punt behoeft enige toelichting: markten zijn gefragmenteerd als economische actoren op verschillende geografische punten hun investeringsbeslissingen baseren op 'different effective prices for land, labor, capital and produced commodities'. Tevens kan er sprake zijn van ongelijke toegang tot technologie.¹⁰ Hieruit volgt dat een hoog rendement van project X in het ene gebied, nog niet betekent dat hetzelfde rendement ook in een andere regio gerealiseerd kan worden.

In een context van gefragmenteerde markten zou financiële bemiddeling perspectief kunnen bieden als ze desondanks op efficiënte wijze zorg draagt voor de mobilisatie van overtollige middelen en de allocatie ervan daar waar het hoogste rendement gerealiseerd wordt, ware het niet dat het gevaar groot is dat de financiële dienstverlening langs dezelfde scheidslijnen loopt als die welke het patroon van fragmentatie op andere markten bepalen. Anders zou financiële bemiddeling geïnterpreteerd kunnen worden als een verbindend mechanisme in een context van gefragmenteerde markten.¹¹

Als sprake is van financiële ontwikkeling, vooral in de zin van toepassing van innovaties m.b.t. de gebruikte financiële technologie en/of aangeboden producten, dan zou als afgeleide tweede functie genoemd kunnen worden het *beheersen van financiële risico's*. Beperking van deze risico's veronderstelt in de eerste plaats meer en betere informatie omtrent de productie- en investeringsrisico's van kredietnemers. Deze bepalen hoe dan ook het terugbetalingsgedrag; adequate informatie maakt een correctie ten goede of een aanpassing mogelijk.

We gaan ervan uit dat intermediairs afwegen hoeveel risico ze willen dragen op basis van persoonlijke voorkeuren; die bepalen de risico-aversie. In een context van onderontwikkeling is daarom iedere innovatie gericht op het verminderen van productie- en investeringsrisico's - dus in de niet-financiële sfeer - welkom. Dat vermindert immers tevens het financiële risico van de intermediair, en schept een klimaat dat uitbreiding en/of verdieping van de dienstverlening bevordert. Daarnaast kunnen financiële innovaties op directe wijze risico's beperken, waardoor het vertrouwen toeneemt, hetgeen zich mogelijk vertaalt in financiële ontwikkeling en economische groei.

Tot nu toe hanteerden we het perspectief van de intermediair, die in geval van kredietverlening met een financieel risico te maken heeft. Bezien vanuit een het huishouden echter, kan financiële dienstverlening van nut zijn in het kader van *sociaal-economisch risico-management*. Hierbij moet bedacht worden dat het huishouden van een kleinschalige ondernemer vaak productie- en

⁹Een vijfde belangrijke omstandigheid is de noodzaak om het individuele, gezins-, of familie-inkomen te stabiliseren gedurende de levenscyclus; hierop zou de financiële sector kunnen inspelen. Zie ook Padmanabhan, 1988:1-6.

¹⁰McKinnon, 1973, geciteerd in Ritzema (1990:13). In deze visie is fragmentatie dus een infrastructureel, communicatie-, en/of informatie-probleem, dat vooral optreedt naarmate risico's van een bepaalde transactie groter worden. Zie ook paragraaf 5.3.

¹¹Overigens kan er niet vanuit gegaan worden dat het sociale rendement van particuliere investeringen maximaal zal zijn, als marktprijzen niet de werkelijke schaarste-verhoudingen weergeven. Om dát te bereiken, zouden de oorzaken van marktfragmentatie bestreden moeten worden, en dan zijn niet-financiële maatregelen op het terrein van infrastructuur & communicatie meer voor de hand liggend.

consumptie-eenheid tegelijkertijd is. Zowel een lening als een spaartegoed kan gebruikt worden in geval van nood, d.i. een gebeurtenis die tot grote uitgaven leidt (Adams, 1984:15).

Hoe belangrijk financiële diensten in dit opzicht ook zijn voor de arme onderlagen van de bevolking in ontwikkelingslanden, het aanbod ervan is beperkt geweest. Het aanbod van spaarfaciliteiten schoot in het verleden tekort als gevolg van het feit dat men ten onrechte in de veronderstelling verkeerde dat arme mensen niet sparen.¹² Ten tweede was de toegang tot formeel krediet beperkt, o.m. vanwege averechtse effecten van de subsidiëring van de interestvoet en het binden van kredieten (oftewel voorbestemd of 'supervised' krediet, waarbij voorafgaand aan de kredietuitgifte vastgesteld wordt welke uitgaven met de extra liquiditeit gedaan zouden moeten worden).

Samenvattend: de hoofdfunctie van financiële dienstverlening betreft de verlaging van de transactiekosten van het mobiliseren en op optimale wijze alloceren van schaarse liquide middelen. Ten tweede kan financiële ontwikkeling leiden tot een inperking van de financiële risico's van intermediairs. Ten derde is financiële ontwikkeling, leidend tot uitbreiding en verdieping van bestaande diensten en/of introductie van nieuwe financiële producten, van belang voor het sociaal-economisch risico-management van huishoudens.

4 : DE FORMELE EN INFORMELE SECTOR IN DE CONTEXT VAN FINANCIËLE MARKTEN

In dit hoofdstuk gaan we in op het feit dat ook in de literatuur betreffende financiële markten in ontwikkelingslanden gerefereerd wordt aan het naast elkaar bestaan van een formele en een 'informele sector'. De in het voorgaande beschreven voordelen van efficiënte financiële dienstverlening zouden systematisch in meer of mindere mate, via verschillende kanalen bij mensen terecht komen, waarbij groep A door de formele, en groep B door de informele sector bediend wordt.

In gedachten nemende dat het ILO het begrip 'informele sector' geïntroduceerd heeft om die produktieve activiteiten te classificeren die deel uitmaken van een dagelijkse strijd om te overleven, en die ondernomen worden door mensen voor wie in de formele sector geen plaats is¹³, dan zou informele financiële dienstverlening opgevat kunnen worden als die welke gericht is op overlevingsactiviteiten, en niet formeel geregistreerd is. Het eerste is moeilijk verifieerbaar, het tweede daarentegen wel. Het ontbreken van registratie van een financieel agent/instituut, d.i. de informaliteit binnen de financiële dienstverlening, kan evenwel óf begrepen worden als een gevolg van de onmogelijkheid om een formele status te bemachtigen (door bureaucratie of gebrek aan tijd), óf precies andersom, als de ultieme consequentie van het disfunctioneren van de formele financiële

¹²Hieronder zal deze veronderstelling aangevochten worden. Een tweede obstakel voor een intermediair zou overigens kunnen zijn de hoogte van de gespaarde bedragen, en het spaargedrag van armen (frequent inleggen en opvragen, analfabetisme, etcetera). Bezien vanuit de spaarder zijn er ook dergelijke en andere bezwaren: zie paragraaf 4.

¹³Bijvoorbeeld omdat een kapitaalintensief industrialisatie-proces de bevolkingstoename en migratie vanaf het platteland - op zich weer een gevolg van de zgn. 'cheap food policies', onvoldoende herverdeling van grond, en de aantrekkingskracht die urbane gebieden kunnen uitoefenen - niet kan absorberen.

sector.¹⁴

Het enige 'harde' criterium dat de formele financiële sector echter vooralsnog adequaat onderscheidt van haar informele tegenhanger is de juridische status van een financiële entiteit (zie o.m. Ritzema, 1990:4). Als die zodanig is dat overheidstoezicht op financiële organen wettelijk is toegestaan, en regulering van financiële transacties is in principe mogelijk, dan vinden die transacties plaats binnen de formele sector c.q. behoren de betrokken financiële instituten tot de formele sector. De niet-formele instituties/agenten vormen voorlopig een restgroep, de 'informele sector', waar toezicht noch regulering mogelijk is.

In analytisch opzicht boeken we met dit juridische onderscheid echter weinig vooruitgang. De restgroep herbergt namelijk zeer heterogene vormen van financiële dienstverlening. De 'informele sector' binnen de financiële markt bestaat uit zeer diverse relaties en contacten tussen personen (onderling) en organisaties (onderling), die transacties afsluiten die een krediet- en/of spaarcomponent bevatten, of beide combineren.¹⁵ In paragraaf 6.1 wordt dit nader uitgewerkt.

5 : FORMELE FINANCIËLE DIENSTVERLENING OP KLEINE SCHAAL: MOGELIJKHEDEN, ERVARINGEN EN GRENZEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de specifieke kenmerken van kleinschalige financiële dienstverlening, waarmee rekening gehouden dient te worden bij het ontwerp van interventies. Een eerste complicerende factor ligt voor de hand; in het algemeen wordt de koopkracht van huishoudens die afhankelijk zijn van kleinschalige produktieve activiteiten als onvoldoende aangemerkt door formele financiële instellingen. In rurale gebieden bijvoorbeeld wordt de cashflow van kleine boeren als potentiële cliënten vaak te laag geacht. Nu is armoede - vooral in Azië - algemeen op het platteland; inkomensgenererende activiteiten zijn schaars, en agrarische activiteiten lijken de financieel agent té riskant. Conclusie: rurale armen in het algemeen en kleine boeren in het bijzonder worden gerantsoeneerd door de formele financiële dienstverlening. In urbane gebieden heeft een kleinschalige ondernemer afgezien van zijn kleinschaligheid en marginale marktpositie nog andere nadelen, zoals anonimiteit, een informele status, enzovoort. Het resultaat, rantsoenering door de formele financiële instellingen, is er niet minder om.

Het financieel risico van kredietverlening aan kleine ondernemers lijkt te hoog, en dat weerhoudt intermediairs ervan om kleinschalige ondernemers in hun cliëntenkring op te nemen. De vaste kosten zouden te hoog zijn in relatie tot de grootte van de lening, en het type onderpand dat formele intermediairs graag zien vóór zij tot kredietverlening overgaan, ontbreekt. Kleine

¹⁴Dit komt tot uiting in een sterk selectief karakter van rantsoeneringsprocessen binnen het bankwezen ten nadele van kleinschalige ondernemers, soms onder invloed van het gevoerde overheidsbeleid (te lage wettelijk vastgestelde rentetarieven compenseren onvoldoende de risico's en kosten van kredietverlening i.h.a., zodat alleen de grootste cliënten overblijven omdat zij bereid en in staat zijn aan extra voorwaarden te voldoen), maar ook al als gevolg van gangbare bankierscriteria m.b.t. kosten & risico's.

¹⁵ Ik ga hier nog niet in op een andere mogelijkheid, waarbij de financiële transactie gekoppeld wordt aan de opkoop en/of levering van goederen en/of diensten. De financiële transactie gaat dan samen met transacties op input- en/of outputmarkten; in de Engelstalige literatuur refereert men aan 'interlinked transactions' (zie voor voorbeelden ADB, 1-990:190-199).

ondernemers nemen hun toevlucht tot informele kredietbronnen danwel ze blijven verstoken van iedere vorm van externe financiering. Welnu: in paragraaf 5.1 zullen we ons oriënteren op de vraag óf, en zo ja onder welke voorwaarden, kleinschalige (formele) financiële dienstverlening tóch mogelijk is. Zijn de obstakels van relatief hoge vaste kosten, het gebrek aan traditioneel veel gebruikte vormen van onderpand, en hoge variabele kosten op voorhand onoverkomelijk ?

Behalve de gangbare bankierscriteria waaraan de kredietaanvraag van een kleine ondernemer moet voldoen, kwam er in het verleden nog een extra complicerende factor bij: het overheidsbeleid jegens de formele financiële sector. Deze heeft eraan bijgedragen dat in veel ontwikkelingslanden alleen grote bedrijven toegang hadden tot de formele financiële dienstverlening, niet alleen omdat deze een adequaat onderpand bieden, vertrouwen genieten, een lange termijn-relatie met de bank hebben, en grote leningen vragen, maar óók omdat ze op allerlei manieren door de Staat bevoordeeld werden (via een voordelige wisselkoers en/of import- en exportsubsidies) en dus beter in staat waren om af te lossen. Bovendien werden rentetarieven in het algemeen en die welke gelden voor leningen aan het kleinbedrijf in het bijzonder op een laag niveau vastgesteld, vaak onder dat van de inflatie; in reële termen vermindert dan de waarde van de aflossings- en rentebetalingen. De logische reactie van banken bestaat uit een beperking van hun kredietverlening tot enkele grote cliënten die bereid zijn aan additionele verplichtingen te voldoen; de leningenportefeuille werd sterker geconcentreerd. Deze *ervaringen* met het overheidsbeleid in het verleden zijn onderwerp van paragraaf 5.2, waar het gesubsidiëerd en 'supervised' krediet geëvalueerd wordt.

In paragraaf 5.3 tenslotte wordt op theoretische wijze de essentie van kredietverlening beschreven. De transactiekosten-benadering binnen de 'New Institutional Economics' blijkt van nut bij het geven van een indicatie van de kosten van kleinschalige financiële dienstverlening, en werpt een apart licht op het falen van overheids- en donorbeleid jegens kleinschalige formele financiële dienstverlening, zoals dat in 5.2 beschreven is. Er bestaan *grenzen* aan beleid & interventie-strategiën; die moeten allereerst erkend worden.

5.1: Verkenning van mogelijkheden van de kleinschalige financiële dienstverlening

De vraag naar de levensvatbaarheid van kleinschalige financiële dienstverlening is van belang, omdat als het antwoord bevestigend is de in hoofdstuk 3 genoemde voordelen van financiële dienstverlening in principe ten goede kunnen komen aan kleinschalige ondernemers. Twee deelvragen zijn in dit verband fundamenteel:

- 1) zijn armen te arm om te kunnen sparen, en heeft het aanbieden van spaarfaciliteiten zin ?
- 2) is de terugbetalingscapaciteit van deze groepen zodanig dat kredietverlening mogelijk is op duurzame basis ?

m.b.t. de eerste vraag:

Startpunt voor de beantwoording van de vraag naar het spaarpotentiël van rurale armen¹⁶ is de voorheen gangbare veronderstelling dat een laag inkomen tot een nihil besparingsniveau zou leiden. Het onderwerp kreeg dan ook zowel in de ontwikkelingspraktijk (van projecten & programma's) als in de literatuur nauwelijks aandacht (Vogel, 1984:248). Dit uitgangspunt is bekritiseerd nadat bleek dat programma's op het gebied van mobilisatie van besparingen in arme rurale gebieden succesvol kunnen zijn. Onderzoek wees uit dat in rurale gebieden behoefte bestaat aan spaarmogelijkheden, en dat, indien deze voor hande zijn, wel degelijk gespaard wordt (zie bijvoorbeeld Vogel, *ibid*, p. 261-262; Egger, 1986:458; de Groot & Hospes, 1988:8; Zavaleta, 1989; Asian Development Bank, 1990:201; en Yaron, 1991:56).

Vanzelfsprekend dient dan wel de vergoeding op deposito's in reële termen attractief te zijn (d.i. minstens positief). Tegelijkertijd echter gelden andere voorwaarden om spaargelden te kunnen mobiliseren. Sparen houdt namelijk risico in. Immers, men vertrouwt geld toe aan een ander, en die persoon/instelling dient betrouwbaar te zijn, d.i. minstens een adequaat leenbeleid te hanteren. Verder zijn de mate van liquiditeit van de tegoeden (opvraagbaarheid), de produktiviteit, alsmede de beschikbaarheid van informatie over spaarmogelijkheden, bepalende factoren die de vraag naar spaarfaciliteiten bepalen (Floro & Yotopoulos, 1991:11).

Het feit dat armen sparen is niet verbazingwekkend. Fluctuaties in inkomsten en uitgaven treden altijd op, vooral in agrarische gebieden. Al gaat het om kleine bedragen gedurende korte tijd, het aanwezige spaarpotentiël is onlosmakelijk hiermee verbonden. Het veelvuldig voorkomen van RoSCA's, zowel in rurale als urbane gebieden in Afrika, Azië en (hoewel in mindere mate) Latijns-Amerika, toont bovendien aan dat het aanbieden van spaarfaciliteiten aan arme groepen voor hen zin heeft, danwel economisch zinvol is. Tegelijkertijd geeft het de noodzaak van aangepaste ('appropriate') financiële technologie aan.

Op basis van deze kwalitatieve informatie beantwoorden wij de eerste vraag in eerste instantie bevestigend: ja, armen zijn in staat te sparen. Hun spaargelden vormen de ruggegraat van financiële ontwikkeling voor en door marginale groepen. Het mobiliseren van besparingen is namelijk de eerste fase van het proces van financiële bemiddeling, en dat geldt ook voor kleinschalige financiële dienstverlening. De aldus verkregen fondsen worden beleend aan derden, die geselecteerd worden op basis van het vertrouwen dat ze genieten van de intermediair. Het aantrekken van besparingen is een voorwaarde voor *financiële onafhankelijkheid*, en kan leiden tot duurzame financiële dienstverlening, zelfs als het gaat om een cliëntèle bestaande uit rurale armen.

In paragraaf 5.2 zullen we zien wat er gebeurt als de spaarkant veronachtzaamd wordt; de resultaten van dergelijke projecten en programma's zijn in dit verband illustratief. Kort gezegd kwam het erop neer dat de fondsen die nodig waren voor kredietverlening vrijwel uitsluitend afkomstig waren van donoren of de Centrale Bank; deze projecten waren sterk afhankelijk van externe financiering. Een autonome/zelfgedragen financiële ontwikkeling kwam onder dergelijke omstandigheden niet op gang.

¹⁶De discussie omtrent het spaarpotentiël van kleine ondernemers is gevoerd door de 'anti-financial repression'-economisten; zij beperkten zich evenwel tot rurale gebieden, vandaar dat we in deze en de volgende subparagraaf vaak zullen refereren aan 'rurale armen' of 'kleine boeren' i.p.v. kleine ondernemers.

m.b.t. de tweede vraag:

Deze betref de mogelijkheid van duurzame kredietverlening gegeven een wellicht geringe terugbetalingscapaciteit van rurale armen. Wederom is het verleden interessant. Voor de kredietverlening aan kleine boeren kan het tegenovergestelde gezegd worden van wat zojuist is opgemerkt over de spaarkant. Alle aandacht ging uit naar het in snel tempo verhogen van het kredietaanbod aan gemarginaliseerde groepen (d.i. gerantsoeneerd door formele instellingen, en veronderstellenderwijs uitgebuit door informele geldschietters). Ondanks de obstakels die hierbij ontmoet werden, is hiermee lange tijd doorgedaan (zie hierboven en par. 5.2: Gonzalez-Vega, 1984; Vogel en Larson, 1984; en Anderson, 1990). Onvoldoende aandacht ging uit naar de organisatie van die kredietverlening met het oog op de terugbetaling door cliënten.

Tegenwoordig is de situatie veranderd, op papier en in de praktijk. Analoog aan de trend op macro-economisch niveau - in het kader van het structurele aanpassingsbeleid - dat het binnenlandse besparingspotentiël benadrukt, heeft zich op micro-niveau een soortgelijke verandering voltrokken. Niet alleen vond op het punt van de besparingen een correctie plaats, ook de terugbetaling van kredieten (in nominale en reële termen) staat hedentendage centraal, met het oog op duurzaamheid (zie bijvoorbeeld: Yaron, 1991).

In dit RM sluiten wij ons aan bij die grotere aandacht voor de *duurzaamheid* van financiële dienstverlening in rurale gebieden van ontwikkelingslanden, zij het dat wij kleinschaligheid voorop willen stellen en ons in dit RM dus niet beperken tot rurale gebieden.¹⁷ Duurzaamheid wil zeggen dat financiële onafhankelijkheid van de intermediair bereikt wordt; daartoe dienen op actieve wijze besparingen gemobiliseerd te worden en zou het terugbetalingspercentage tegen de honderd procent moeten belopen. Dit zijn tamelijk harde voorwaarden; het betekent dat de aandacht van beleidsmakers, projectontwikkelaars en natuurlijk de betrokken financiële instellingen zich uitstrekt tot en met het moment van terugbetaling, en niet, zoals vroeger het geval was, primair gericht te zijn op de gewenste productieve effecten van kredietverlening.

De toegenomen aandacht voor de *terugbetalingscapaciteit* is overigens óók in het belang van een kredietnemer; als het bedrag van de lening deze capaciteit te boven gaat, krijgt de cliënt mogelijk te maken met morele dilemma's; zijn/haar sociale reputatie kan immers verslechteren in het geval van wanbetaling. Dat kan toekomstige kredietverlening in gevaar brengen; een marginale kredietnemer, wier terugbetalingscapaciteit relatief laag is, zal zich dus hoeden.

Tenslotte hebben, zoals reeds werd opgemerkt, spaarders een evident belang bij een adequaat leenbeleid en duurzame dienstverlening. We kunnen de redenering dat kredietverlening gebaseerd moet zijn op het mobiliseren van besparingen omdraaien, en krijgen dan het volgende:

Besparingen dienen pas aangetrokken te worden als het leenbeleid adequaat is.

Dit impliceert dat de terugbetalingscapaciteit van cliënten de basis vormt van kredietbeslissingen

¹⁷De categorie 'rurale armen' of 'kleine ondernemers in rurale gebieden' is allesbehalve een homogene groep, zeker niet in relatie tot financiële dienstverlening. Als wij het kenmerk van de kleinschaligheid voorop stellen zijn we ervan bewust dat in de context van beleid en interventies de doelgroep gespecificeerd zal moeten worden, hetgeen consequenties heeft voor de mogelijkheden voor kleinschalige financiële dienstverlening (zie ook paragraaf 8, het voorstel voor veldonderzoek).

(Von Pischke, 1991:312). Het risico van niet of gedeeltelijke terugbetaling dient beheerst te worden, niet alleen terwille van de continuïteit van de financiële bemiddeling en in het belang van de cliënt, maar ook om de belangen van spaarders veilig te stellen.

Een kredietbeslissing kan positief uitvallen als een kredietnemer niet alleen kan maar ook wil terugbetalen. Beschikbaarheid van adequate informatie over de persoon achter de cliënt speelt een sleutelrol. Natuurlijk zal kwantitatieve informatie verzameld moeten worden met het doel het materiële vermogen tot terugbetaling te bepalen. In tweede instantie gaat het er echter om die persoonsgebonden factoren te bepalen die de wil tot terugbetalen beïnvloeden.

Von Pischke (1991:278-279) stelt in dit verband drie stappen voor. Een cashflow-analyse van alle inkomensgenererende activiteiten van de leden van het huishouden waartoe de kredietnemer behoort, is de eerste. Het doel is het netto-inkomen vóór aflossing van schulden te berekenen. In tweede instantie is het zaak verschillende scenario's op te stellen op basis van de kans dat tegenvallende produktieve, commerciële of anderssoortige omstandigheden dit netto-inkomen negatief beïnvloeden. Ten derde kan dan de totale hoogte bepaald te worden van zgn. 'senior claims', oftewel aanwendingsmogelijkheden van het inkomen die de voorkeur krijgen boven aflossing van de lening.

Met de vaststelling hoe hoog de financieel intermediair in de claim-hiërarchie van de cliënt staat, beschikt men over een indicatie van de wil tot terugbetaling. Een innovatieve benadering van dienstverlening aan een bepaalde doelgroep dient zich in eerste instantie te richten op een hoge notering in deze hiërarchie (dit verlaagt immers de kosten van controle en wanbetaling). Daarna volgen eventueel meer complexe zaken als de beïnvloeding van de keuze van projecten/activiteiten van de cliënt, en het inschatten van de bij die projecten behorende risico's.

Omdat verschillende risico's tegelijkertijd op kunnen treden, introduceert Von Pischke het concept schuldcapaciteit (Debt Capacity). Deze zou door intermediairs lager ingeschat worden dan de terugbetalingscapaciteit:

'lenders often conclude that developing effective relationships with customers requires unutilized repayment capacity in a normal year' (ibid, p. 285-286).

Onze vraag of de terugbetalingscapaciteit van kleine ondernemers in ontwikkelingslanden voldoende is om over te gaan tot kredietverlening, zou volgens de auteur leiden tot de vraag of hun schuldcapaciteit voldoende is. Het hanteren van het laatste begrip als beslissingscriterium betekent dat een lager kredietbedrag wordt vastgesteld dan wanneer de voorwaarde zou zijn dat het krediet inclusief interestbetaling niet hoger mag zijn dan de terugbetalingscapaciteit. Rekening houdend met het totaal van de risico's, stelt de kredietgever de grootte van de lening benedenwaarts bij.

Hoe dan ook, of het nu de terugbetalings- of schuldcapaciteit is die de hoogte van het kredietbedrag bepaalt, in beide gevallen ontstaat een probleem. In het geval van kleine ondernemers gaat een gemiddeld laag kredietbedrag namelijk gepaard met relatief hoge informatie-kosten; dit is aannemelijk als een intermediair weinig koopkrachtige cliënten automatisch een hoger risico toedicht. Het totaal van de kosten wordt via de rente in rekening gebracht bij de cliënt, hetgeen betekent dat de hoofdsom aan een minimumeis gebonden is, tenzij men bereid is onbeperkt hoge rentepercentage's te accepteren. Het gevaar bestaat dat kleine leningen in financiële zin duur worden; de vraag is wanneer ze té duur zijn, voor de intermediair, en/of voor de cliënt.

In deze studie wordt er vanuit gegaan dat financiële dienstverlening aan mensen met een relatief lage schuldcapaciteit tóch mogelijk is, als *de gebruikte financiële technologie maar aangepast is*. Om deze reden zijn we in dit RM uiteindelijk geïnteresseerd in innovatieve benaderingen van de kleinschalige financiële dienstverlening, die resulteren in een vermindering van de kosten voor de intermediair en/of de kredietnemer (zie par. 7).

We slaan daarbij twee vliegen in één klap. Kostenbeheersing is leuk voor de dienstverlener en mag een bedrijfseconomisch doel zijn, maar de beleidsmaker en projectontwikkelaar zijn beiden geïnteresseerd in de *toegankelijkheid* van financiële dienstverlening. De introductie van innovatieve methoden van risico-management kan via kostenverlaging tevens leiden tot een vergroting van de toegang tot de dienstverlening, welke in de nieuwe situatie wél rendabel is geworden.

5.2: Ervaringen: het failliet van gesubsidieerd en 'supervised' krediet

Vanaf de jaren vijftig heeft kredietverlening centraal gestaan binnen de pogingen om ontwikkeling op gang te brengen. Deze pogingen kenmerkten zich door het hoge tempo waarmee de schaal van de formele kredietverlening aan kleine boeren¹⁸ vergroot werd. Instrumenten hierbij waren subsidiëring van interesttarieven en regulering van de formele sector (quota's e.d). Vooralsnog kan gesteld worden dat onvoldoende rekening gehouden werd met de kosten van kredietverlening en de differentiatie van deze kosten per cliëntgroep.

Allereerst worden de resultaten van deze pogingen om te interveniëren op rurale financiële markten afgezet tegen de doelstellingen van het beleid dat eraan ten grondslag lag. Doelstellingen worden normaal gesproken afgeleid van *motieven*, zo ook hier. Een eerste motief was dat het **informeel kredietaanbod** te duur en te beperkt werd bevonden (de beperking betrof zowel de hoogte als de termijn van de lening). Verhoging van het kredietaanbod door de overheid, alsmede subsidiëring van de interestvoet zou het belang van informeel krediet snel doen afnemen.

Ten tweede was geconstateerd dat de formele financiële dienstverlening **eenzijdig** was in haar keuze van cliënten. De kredietverlening richtte zich voornamelijk op grote producenten in de industriële en handelssector, en op urbane gebieden (zie voor recente signaleringen van dit probleem: Remenyi, 1991:44-45; van Houten, 1991:6-8).¹⁹ Deze trends werden geassocieerd met een stagnerende agrarische productie, en het achterwege blijven van investeringen / onvoldoende accumulatie in de kleinschalige sector. Hierdoor kreeg krediet - alsmede door de rol die het in de koloniale tijd had gespeeld en onder druk van de groene revolutie - de rol van input in het productieproces toebedeeld. Krediet werd geacht productiviteitsverhogend te werken.

De overheid kreeg daarom ook de taak toebedeeld te zorgen voor een andere sectorale en sociale allocatie van formeel krediet. Maatregelen werden uitgevaardigd die erop gericht waren formele instellingen ertoe te bewegen zich meer te richten op landbouw en kleine producenten. In feite was er sprake van *'supervised' krediet*, dat - zoals we hierboven gezien hebben - veelal

¹⁸Zie voetnoot 17.

¹⁹Binnen deze perceptie worden ook de gering geachte rurale besparingen opgenomen in deze grootschalig, urbaan en industrieel c.q. commercieel georiënteerde kredietstroom.

tegelijkertijd gesubsidiëerd werd.

Dit beleid is bekritiseerd vanwege de wankelende veronderstellingen die er aan ten grondslag lagen. De eerste aanzet kwam uit de hoek van de *anti-financial repression theorists*. Afgezien van de veronderstelling dat rurale armen niet zouden sparen, richtten zij hun pijlen op de subsidiëring van de interestvoet. Ten eerste zou dit tot gevolg hebben dat de vraag naar krediet hoger wordt en dat inefficiënte en/of risicovolle productie-alternatieven worden gestimuleerd. Ten tweede worden de bedrijfsresultaten van de instellingen die aan de ene kant kosten maken en aan de andere deze niet kunnen doorberekenen aan de cliënt vanwege een wettelijk vastgesteld renteplafond, negatief beïnvloed.²⁰ Het logische gevolg was een toenemende afhankelijkheid van Centrale Bank-financiering en/of donorgelden, met als consequentie een grotere gevoeligheid voor politieke bemoeienis (Floro & Yotopoulos, 1991:8-10). Ten derde bleek 'supervised' noch gesubsidiëerd krediet doelmatig te zijn.

Het laatste is beargumenteerd door Gonzalez-Vega (1984:90). Deze auteur stelt dat een lage nominale interestvoet, tezamen met een matige tot hoge inflatie, in reële termen al snel negatief is. Een negatief rente-inkomen betekent dat de bank niet in staat is kostendekkend te opereren. De rol van de transactiekosten en vooral de differentiatie van deze kosten per cliëntgroep is dan cruciaal; dié cliënt-groepen die de hoogste kosten met zich meebrengen worden gerantsoeneerd. Cliënten die geacht worden een minder groot risico te vormen, en in staat zijn grotere kredietbedragen te absorberen, worden aantrekkelijk. De consequenties waren als volgt:

1. krediet werd op intensieve wijze gerantsoeneerd, d.i. enkele grote ondernemers in minder risicovolle sectoren en gebieden vergrootten hun aandeel in de kredietportefeuille, zodat de toegang tot krediet van kleine ondernemers afnam in plaats van groter werd;²¹
2. (impliciete en expliciete) subsidies vielen hierdoor in hoge mate aan de eerstgenoemde groep toe; en
3. het duale karakter van de rurale financiële markt werd slechts versterkt. Middelgrote en grote bedrijven vormen de klandizie van de formele sector, het micro- en kleinbedrijf valt terug op de 'informele sector'. Het laatste betekent dat informele kredietverschaffers / intermediairs een groep cliënten bedienen die relatief risico-vol zijn, hetgeen de segmentatie van de (informele) financiële markt versterkt (zie par 5.3).

'Supervised' krediet (veel toegepast in Latijns-Amerika: Wereldbank, 1990) is niet effectief gebleken. Banken bleken vindingrijk genoeg om in een context van gesubsidiëerd krediet (d.i. lage rente-opbrengsten en hoge transactiekosten van kredieten aan kleine ondernemers in rurale gebieden), voorschriften te ontwijken, die bijvoorbeeld bepaalden dat een zeker percentage van de leningenportefeuille uit kleinkrediet moest bestaan (Anderson, 1990:67-87). Evenmin werd succes geboekt met het 'labellen' van krediet door de bestemming ervan bij voorbaat vast te leggen (het ging dan meestal om de stimulering van activiteiten of een zeker technologie-gebruik die de voor-

²⁰Dit kan leiden tot het onvoldoende doorlichten van potentiële cliënten vooraf, en te weinig controle na kredietuitgifte door de bank, terwijl van de kant van de cliënt gesubsidiëerd krediet al snel gepercipieerd wordt als een inkomensoverdracht om niet van de kant van de overheid, met als resultaat lage terugbetalingsratio's (d.i.: < 95%).

²¹The Iron Law of Interest Rates Restrictions' voorspelt dat een door de overheid voorgeschreven renteplafond leidt tot grotere leningen aan grote boeren, terwijl kleine boeren óf kleinere óf helemaal geen leningen meer krijgen.

keur hadden in kringen van beleidsmakers en projectstaf: Vogel en Larson, 1984:56-57).²²

In het algemeen is 'supervised' krediet strijdig met een zeer aantrekkelijke eigenschap van krediet, t.w. haar fungibiliteit. Deze wordt beperkt als de kredietgever een productieve bestemming voor de additionele fondsen in het hoofd heeft. Deze beperking van de keuze-vrijheid van cliënten is ernstig, daar een cliënt zelf het beste weet waar beschikbare middelen op een zeker tijdstip hun meest rendabele (consumptieve of produktieve) aanwendingsmogelijkheid hebben. Het volgende voorbeeld verduidelijkt dit op treffende wijze (ontleend aan: de Groot & Hospes, 1988:17-18, vertaald en enigzins bewerkt door de auteur van dit RM):

"een man vraagt een lening aan van 100 roepies voor consumptieve doeleinden. Enkele dagen daarvoor had hij grote uitgaven moeten doen voor de bruiloft van zijn zoon. De kredietverlenende instantie weigert aanvankelijk, en wijst op het noodzakelijk 'produktieve' karakter van krediet. De man antwoordt: "ik heb een lam, dat ik een paar dagen geleden had kunnen verkopen om van de opbrengst een tijd te leven, en de kosten van de bruiloft te betalen. In dat geval had ik vandaag bij u een 'produktieve' lening van 100 roepies aangevraagd voor de aanschaf van een nieuw lam, en u had het mij gegeven. Het dier had ik dan wel vanaf nu 6 maanden moeten voeden, om het voor 200 roepies te kunnen verkopen; mijn winst is dan 100 roepies. Had ik mijn lam gisteren moeten verkopen en van de opbrengst moeten leven en vandaag bij u aan moeten kloppen voor een 'produktieve' lening? Of geeft u mij toch gewoon die 100 roepies die mijn familie nu nodig heeft om deze periode te overbruggen, zonder dat ik lammeren hoeft te verkopen en kopen?"

Ter afsluiting van deze discussie omtrent 'supervised' krediet zij opgemerkt dat het voor een financieel intermediair slechts van belang is dat er terugbetaald wordt, en dat de cliënt gedurende de krediettermijn die activiteiten onderneemt welke de mogelijkheid tot terugbetaling groter maken. In deze visie staat de kwaliteit van de cliënt als ondernemer én als kredietnemer centraal. Bij het vaststellen van transactie-voorwaarden, waaronder de rente, dient de invloed van deze voorwaarden op de selectie van activiteiten door de cliënt als ondernemer overwogen te worden. Bij het selecteren en controleren van een cliënt dient de intermediair echter het totaal van de activiteiten van de cliënt als kredietnemer te beschouwen (en niet slechts het imaginaire deel dat met krediet zou zijn gefinancierd).²³

Samenvattend zijn de bijdragen van de 'anti-financial repression theorists' van belang geweest in de volgende opzichten:

1. het heeft de aandacht voor het mobiliseren van rurale besparingen vergroot; in het licht van de behoefte aan dienstverlening op dit gebied in arme rurale gebieden, is dat een vooruitgang. Daarnaast is het onmisbaar is voor financiële autonomie, uitbreiding van de dienstverlening, met alle potentiële gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling van dien (zie par. 3);
2. het inzicht is ontstaan dat liberalisering van de interestvoet niet alleen de financiële gezondmaking van intermediairs, afname van politieke bemoeienis, en de duurzaamheid van

²²Op basis van het voorgaande lijkt de fungibiliteit van krediet ons een onwrikbaar gegeven. Verstrekt krediet gaat samen met andere liquide middelen: de eigen besparingen en diverse bronnen van inkomsten. Het totaal van de beschikbare middelen kan op multiple wijzen aangewend worden. Het prioriteitenlijstje van een micro-bedrijf in een ruraal gebied bevat productieve én consumptieve behoeften, aangezien huishouden en bedrijf veelal niet gescheiden zijn. De vraag hoe in een dergelijke situatie de schaars beschikbare liquide middelen aangewend zullen worden is een goede. Het antwoord wordt dagelijks door de betrokkenen zelf gegeven.

²³ Fungibiliteit van krediet houdt dan ook niet in dat monitoring geen zin zou hebben; het dient echter gericht te worden op het totaal van activiteiten.

dienstverlening ten goede zou komen, maar tevens noodzakelijk is om de vraag naar krediet te verlagen, daar waar die kunstmatig verhoogd was. Het liberaliseren van de interestvoet maakt formeel krediet wellicht duurder voor cliënten, maar Gonzalez-Vega heeft zichzelf terecht afgevraagd wie die cliënten zijn; grote ondernemers, politieke vrienden, of misschien tóch de doelgroep van kleine ondernemers;

3. de mogelijkheid van stimulering van inefficiënte produktie is genoemd. De ongewenste situatie zou kunnen ontstaan dat die produktie (van enkele ondernemers) permanent afhankelijk wordt van overheidsfinanciering (belastingen, een oplopend fiscaal tekort en mogelijk inflatie, of buitenlandse hulp). Dit zijn mogelijke negatieve effecten; het is minder duidelijk of dit probleem zich op grote schaal in de praktijk voorgedaan heeft.

Aan de andere kant merken we op dat de aandacht van de 'anti-financial repression school' voor de rentevoet als prijs van de dienstverlening, eenzijdig is. Teveel wordt verondersteld dat wat er mis gaat op financiële markten in ontwikkelingslanden het gevolg is van teveel overheidsbemoeienis, en dan met name met de prijs van krediet. In de volgende paragraaf zal beargumenteerd worden dat er méér factoren zijn die in een context van onderontwikkeling het probleem van de rantsoenering van kleinkrediet in de hand werken. Deze zijn derhalve relevant voor het beschrijven en verklaren van de werking van financiële markten.

Daarnaast is de rentevoet als beloning op deposito's niet de enige bepalende factor van het spaargedrag. Het wetenschappelijk debat over de relatie tussen de rente- en de spaarvoet is onbeslist geëindigd; volgens Modigliani is 'the savings rate (..) largely independent of the interest rate' (in: Floro & Yotopoulos, 1991:11). Er bestaat dus nog wel degelijk ruimte voor Patrick's hypothese dat de 'institution-elasticity' van de spaarvoet hoger is dan de interest-elasticiteit van besparingen. Het is plausibel dat bijvoorbeeld het risico van faillissement, de opvraagbaarheid van de tegoeden, de toegankelijkheid van de bankdiensten (informatie!), en de variatie in het scala van spaarfaciliteiten, het spaargedrag mede beïnvloeden.

Voor de volgende paragrafen is de constatering van belang dat de 'anti-financial repression school' de subsidiëring van krediet alsmede het vooraf vaststellen van de aanwending ervan t.b.v. bepaalde produktieve ontwikkelingsdoeleinden, terecht aan de kaak gesteld heeft; we delen die kritiek. Impliciet lijkt ze er echter vanuit te gaan dat louter liberalisering en deregulering (m.b.t. de interestvoet en portfolio-beslissingen van een formeel geregistreerd intermediair) het functioneren van financiële markten in ontwikkelingslanden al zou verbeteren. Uit de volgende paragraaf blijkt dat aan dit uitgangspunt voor beleid getwijfeld kan worden.

Refererend aan ontwikkelingsprojecten & programma's schrijft één van de meest prominente vertegenwoordigers van bovengenoemde school, J.D. Von Pischke, in zijn laatste boek dat kredietverstrekking niet altijd het meest geschikte middel is om inkomen te genereren en/of accumulatie te bevorderen. De schuldcapaciteit van een cliënt moet voldoende zijn voordat tot kredietverlening overgegaan mag worden (1991:303 en 315). Een dergelijke conclusie is ons inziens slechts mogelijk op basis van een adequaat begrip van de financiële markten in een context van onderontwikkeling, en van de rol die de kosten & risico's van kleinkrediet spelen. Daartoe dient de volgende paragraaf. Als blijkt dat die kosten 'definitief te hoog' en risico's 'ondragelijk' zouden zijn, en er geen methode of technologische innovatie bestaat die verandering brengt in deze situatie, zal op deze plaats bovenstaande visie bevestigd worden.

5.3: Grenzen: institutionele factoren van kredietverlening in een context van onderontwikkeling

In deze paragraaf ga ik op zoek naar andere *wetenschappelijke verklaringen* voor het feit dat kleine en micro-ondernemers weinig of geen toegang hebben tot de formele financiële dienstverlening. De kosten voor intermediairs zijn hoog, en risico's lijken te groot, maar wat zijn de oorzaken hiervan? Recente inzichten vanuit de *New Institutional Economics / Information Economics* leveren een bijdrage aan de verklaring van de rantsoenering van kleinkrediet.²⁴

Ten eerste, in hoofdstuk 2 werd het meest karakteristieke van de krediettransactie geduid; de kredietgever stelt huidige koopkracht ter beschikking aan een cliënt in ruil voor een intentieverklaring dat toekomstige koopkracht danwel vermogen aangewend zal worden om aan rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. *Vertrouwen* van de kredietgever in de kredietnemer is dan ook cruciaal voor het plaatshebben van een dergelijke transactie.

Vertrouwen is natuurlijk een subjectieve factor; het inschatten van de kwaliteit van een potentiële cliënt als kredietnemer door de kredietgever, is (in ieder geval ten dele) een intuïtief proces. Dat wil zeggen dat óók als er voldoende vertrouwen bestaat (synoniem voor: krediet wordt verleend), terugbetaling in de toekomst niét voor honderd procent zeker is. Het risico dat de kredietnemer niet kán of niet wil terugbetalen, is groter dan nul zolang de toekomst onvoorspelbaar is. Acceptatie van risico is dus fundamenteel bij krediettransacties.²⁵

Het risico van wanbetaling vloeit voort uit *twee verschillende onzekerheden*. De eerste is persoonsgebonden en duurt voort tot het moment van de kredietbeslissing. De tweede is gerelateerd aan het gedrag van de cliënt v.w.b. het type (en scala van) activiteiten dat ná ontvangst van het krediet gekozen wordt. Deze onzekerheid strekt zich uit gedurende de krediettermijn, tot het moment dat aan alle aflossings- en rente-verplichtingen is voldaan. Het is dan ook nodig om twee keer informatie te verzamelen.

In eerste instantie gaat het dus om de potentiële cliënt als persoon, met name zijn/haar houding met betrekking tot risico's van het doen van zekere investeringen. De kredietgever maakt - voorafgaande aan het moment van kredietuitgifte - een inschatting van de bereidheid van een cliënt om grote risico's te nemen, en eventueel niet terug te betalen. In de internationale literatuur wordt wel gerefereerd aan het '*screening-problem*' (Stiglitz & Hoff, 1990:237) of aan '*adverse selection of borrower risk*' (zie: Floro & Yotopoulos, 1991:12).²⁶ In informatieve zin is het probleem dat een door hem/haar onderscheiden groep potentiële cliënten heterogeen is, maar dit is in eerste instantie niet duidelijk. Een bankier trekt een voorlopige conclusie; de leden van de groep zijn allen min of meer kredietwaardig. Op financiële markten echter bepalen de karakteristieken van de afnemer de kwaliteit van het produkt, d.i. of een lening goed danwel slecht is. Dus: op financi-

²⁴We beperken ons daarbij tot kleinkrediet in de agrarische sector van rurale gebieden, omdat de literatuur waaruit we kunnen putten voornamelijk op deze sector resp. gebieden betrekking heeft.

²⁵Dit geldt evenzeer voor spaartransacties; spaarders weten nooit helemaal zeker of een bank in de nabije toekomst zal sluiten of failliet zal gaan. Daarnaast kan 's lands economische situatie zodanig verslechteren dat spaargelden bijv. niet meer opeisbaar zijn of in waarde verminderen.

²⁶We vertalen deze begrippen niet en gebruiken de Engelse termen in de tekst, om de aansluiting met de internationale literatuur te bewaren.

ele markten is een produkt allesbehalve homogeen. Uiteindelijk zal een bankier het ene van het andere individu moeten onderscheiden.

Kan de kredietgever iets aan deze situatie doen? Stel er meldt zich een 'slechte klant', die weet dat hij/zij waarschijnlijk niet terug zal kunnen betalen omdat zijn/haar activiteiten aan de riskante kant zijn. De bank kan de rente niét onbepaald verhogen, omdat het juist dit type cliënt is dat bereid is een hoge rente te betalen! Als het goed gaat met het project en er worden hoge opbrengsten gerealiseerd, dan zal de cliënt wellicht aan de verplichtingen voldoen. Als het echter fout gaat, is de cliënt van plan de bank te laten delen in de verliezen. Meer verantwoordelijke personen stappen bij een hoge rente uit de markt, omdat zij projecten selecteren die weliswaar niet zeer rendabel, maar ook niet buitensporig riskant zijn. Om te voorkomen dat de 'goeden' uit de markt stappen, en de risicozoekers overblijven, kan de kredietgever de rente dus niet zomaar opdrijven. Men is genoodzaakt informatie te verzamelen om 'grijs' van 'grijs' te onderscheiden, en het punt van de schijnbare homogeniteit van een groep cliënten te doorbreken. Dat is de reden waarom selectie-kosten ('screening-costs') gemaakt worden.²⁷

In tweede instantie is opportunistisch gedrag van de kredietnemer ná het moment van kredietuitgifte genoemd als probleem. In de internationale literatuur wordt dit het risico van '*moral hazard*' genoemd. Het hangt samen met de tijdshorizon van de krediettransactie; wat doet een cliënt na ontvangst van krediet met het geld? De kredietgever zal trachten de transactievoorwaarden zó vast te stellen dat de kans op opportunistisch gedrag beperkt blijft. Echter, de mogelijkheden daartoe zijn beperkt. Analooq aan het selectieprobleem, dient rekening gehouden te worden met de relatie tussen de hoogte van de interestvoet en de keuze van activiteiten (Stiglitz en Weiss, 1981). Wederom is de kredietgever genoodzaakt onderzoek te doen, ditmaal tijdens de fase dat de cliënt het krediet gebruikt. Contact wordt onderhouden omtrent de bedrijfsvoering tijdens de kredietcyclus, en zogenaamde kosten van 'monitoring' worden gemaakt.

Een kredietgever weegt per cliënt genoemde risico's af tegen de kosten van het verzamelen van informatie. Twijfel kan bestaan omtrent de persoon, en omtrent het bedrijf. De vraag waarom A wél en B niét voor kredietverlening in aanmerking komt, heeft een complex antwoord. Het hangt in ieder geval af van de mogelijkheden die een kredietgever heeft om de transactievoorwaarden zó aan te passen aan specifieke omstandigheden en/of karakteristieken van de cliënt, dat dienstverlening aantrekkelijk wordt. Zoals in paragraaf 5.2. afdoende is aangetoond, beperken subsidiëring van de interestvoet en regulering van de kredietportefeuille via quota's ten behoeve van zekere doelgroepen de bewegingsvrijheid van kredietgevers, en hebben daarom een averechts effect.

Ik zoek de sleutel voor de oplossing van het probleem bij de beschikbaarheid van voldoende en adequate informatie omtrent (groepen van) cliënten. Onvoldoende informatie leidt ertoe dat het vertrouwen gering is, hetgeen problemen van 'adverse selection' en 'moral hazard' acuut maakt. In het algemeen zijn daarom verbeteringen in de informatievoorziening over voorheen relatief onbekende categorieën potentiële cliënten cruciaal. Het komt voor subsidiëring in aanmerking, daar het leidt tot een betere inschatting van het risico van wanbetaling. En het laatste is een eerste stap om de kredietverlening aan marginale groepen op gang te brengen.

²⁷Hoff en Stiglitz (1990:239) concludeerden dat de marktruimende functie van de interestvoet beperkt wordt door haar duale functie als prijs én indirect selectie-mechanisme. Dit heeft tot gevolg dat de analyse van het risico-management bij de samenstelling van de kredietportefeuille niet uit kan gaan van het neo-klassieke interpretatie-kader. De prijs ruimt de markt niet, en hoeveelhedsrantsoening hangt samen met het optreden van informatie-kosten behorend bij transacties.

Een hardnekkig probleem is echter dat in een context van onderontwikkeling informatie over mensen (potentiële cliënten) *asymmetrisch verdeeld* is onder financiële dienstverleners. Dit is het gevolg van een gebrekkige sociale, fysieke en institutionele infrastructuur, waardoor de ene (aanbiedende) marktpartij structureel over meer en betere informatie omtrent een vragende partij beschikt dan een andere aanbieder. Informatie over kredietvragers is veelal ingebed in persoonlijke relaties; het is één van de sterke punten van verschillende vormen van informeel krediet dat ze gebaseerd zijn op dit type relaties. Die vormen de basis van het vertrouwen dat nodig is om de risico's van 'adverse selection of borrower risk' en 'moral hazard' te beperken.

De cirkel is ongeveer rond. Infrastructurele onderontwikkeling leidt tot een asymmetrische verdeling van beschikbare informatie, waardoor *persoonlijke relaties* aan belang winnen als basis voor vertrouwen. Persoonlijke relaties versterken echter op hun beurt de asymmetrische verdeling van informatie onder financiële intermediairs. Even recapitulerend: de afweging tussen risico's en informatie-kosten, alsmede de mogelijkheid om transactie-voorwaarden te manipuleren en vertrouwen te wekken zijn bepalend voor het al dan niet doorgaan van een krediettransactie. Stel: een intermediair filosofeert op een vrije middag over cliëntgroep A (bijvoorbeeld micro-ondernemers in de schoeisel-sector), en komt - enigszins voorbarig - tot de slotsom dat deze groep gemiddeld een te groot risico inhoudt. Bovendien is er geen informatie beschikbaar danwel te kostbaar, zodat het beeld ongenueanceerd blijft, en de kredietwaardigheid van cliënt A ten opzichte van B niet bepaald kan worden. In dat geval ziet de intermediair zowel af van een relatie met A als met B en C. Dit betekent dat de categorie 'micro-ondernemers in de schoeisel-sector' als geheel niet kredietwaardig geacht wordt, en dus gerantsoeneerd wordt. *Asymmetrische informatie* leidt dan ook tot *segmentatie* van de kredietmarkt.

De structurele oorzaken van segmentatie zijn dus het ontbreken van informatie, afwezigheid van persoonlijke relaties en wederzijds vertrouwen. Het vaak genoemde probleem dat in de formele financiële sector bepaalde vormen van onderpand noodzakelijk zijn is dus slechts een uiting van het onderliggende probleem van de onderontwikkelde en gebrekkige infrastructuur. Dit zou een uitgangspunt kunnen zijn voor maatregelen om de fragmentatie van financiële markten te verminderen. Verbetering van de informatie-voorziening dient voorop staan bij interventie-strategieën gericht op het op gang brengen van krediet- c.q. financiële dienstverlening aan gerantsoeneerde groepen.

Het is bepaald geen gemakkelijke opgave. Een financieel intermediair die zich beperkt to een zeker marktsegment, doet dat niet voor niets, en is niet snel gemotiveerd om diensten daarbuiten aan te bieden (zie voor een empirische studie hieromtrent: Udry, 1990). Risico's lijken groot, informatie is kostbaar, een eventuele aanpassing van de transactie-voorwaarden is vooralsnog een slag in de lucht, vertrouwen ontbreekt, relaties zijn niet of onvoldoende ontwikkeld. Marktsegmentatie hangt samen met motivatie-problemen bij de intermediair.

Het is mogelijk het voorgaande te vertalen in een meso-visie op het functioneren van de financiële markten in ontwikkelingslanden.²⁸ De risico's van 'adverse selection' en 'moral hazard', en de asymmetrische verdeling van informatie heeft er in het verleden toe geleid dat formele financiële

²⁸Nogmaals, vrijwel alle literatuur die ten grondslag ligt aan de opmerkingen die in dit RM gemaakt worden over het bevorderen van de kleinschalige financiële dienstverlening heeft betrekking op rurale gebieden; daar komt het meeste empirische materiaal vandaan. Een suggestie voor veldonderzoek is dan ook de bijzondere kenmerken van de problematiek van kleinschalige financiële dienstverlening in urbane en/of metropolitane gebieden te traceren.

dienstverleners - met name in een situatie van lage wettelijk vastgestelde rentetarieven en regulering via quota's - zich beperkten tot de meest aantrekkelijke cliëntgroepen. Anderen werden op een of andere manier van de klantenkring uitgesloten, bijvoorbeeld door strenge eisen te stellen m.b.t. de zekerheidsstelling. Aldus gerantsoeneerde kredietvragers komen bij informele vormen van financiële dienstverlening terecht, waar veronderstellenderwijs hogere risico's beperkt worden in het kader van persoonlijke relaties. Concluderend: *hoeveelheidsrantsoenering* op financiële markten in ontwikkelingslanden heeft een dimensie van informalisering van dat deel van de markt dat formele financiële instellingen links laten liggen. De laatste bedienen aantrekkelijke klanten (grootschalig, industrieel, urbaan). Informele vormen van financiële dienstverlening zijn in dergelijke context van groot belang voor gerantsoeneerde groepen. De vraag rijst hoe ze werken.

Alvorens we in het volgende hoofdstuk op deze vraag ingaan, volgt hieronder een aantal empirische observaties m.b.t. voorgaande theoretische opmerkingen. Ze hebben betrekking op rurale kredietmarkten. Hoff en Stiglitz (1990:236-237) stellen als eerste dat:

"the formal and informal sectors coexist, despite the fact that formal interest rates are substantially below those charged in the informal sector."

Het bevestigt het idee van financieel dualisme tussen een 'formele en informele sector', die beide een structureel verschillende cliëntèle zouden bedienen. De vraag waarom de relatief hoge informele interestvoeten bestand zijn tegen de druk van lagere rentevoeten vanuit de formele sector, kan vanuit verschillende invalshoeken beantwoord worden. Ten eerste vanuit het 'anti-financial repression'-perspectief; de formele sector staat onder contrôle van de overheid en de wettelijk bepaalde tarieven zijn bepalend voor de hoogte van de tarieven, dat heeft weer een systematische invloed op de keuze van cliënten, en die is zodanig dat risico's en kosten zo laag mogelijk gehouden worden.²⁹

Een tweede antwoord sluit aan op gangbare bedrijfscriteria voor de keuze van cliënten. Er is namelijk empirisch opgemerkt dat:

"formal lenders tend to specialize in areas where farmers have land titles." (ibid)

Als formele kredietverschaffers min of meer een eerste keus hebben en risico-avers zijn, dan is het plausibel aan te nemen dat informele kredietverschaffers een ander type cliëntèle hebben, dat zich kenmerkt door relatief hoge risico's en kosten. Een hoger kostenniveau behorend bij krediet-c.q. financiële dienstverlening kan (gedeeltelijk) verklaren waarom in de 'informele sector' de interestvoet structureel hoger ligt. Een studie van Aleem (1990:348) toont aan dat de relatief hoge interest in de 'informele sector' niet ver boven het peil van de totale gemiddelde kosten lag.

Waaruit bestaan die totale gemiddelde kosten? Kunnen deze nader gespecificeerd worden? In dit RM worden kapitaalkosten, transactie-kosten en kosten van (feitelijke) wanbetaling onderscheiden. Transactie-kosten op hun beurt bestaan uit vaste administratie-kosten en variabele informa-

²⁹In Latijns-Amerika is de situatie vaak geweest dat negatieve reële rentevoeten leidden tot een selectie van die klanten die niet alleen zo laag mogelijke risico's en kosten met zich brengen, maar ook bereid zijn aan additionele voorwaarden te voldoen, bijvoorbeeld steekpenningen betalen, dure garantiebrieven kopen bij een extern adviesbureau (waarvan de bank zelf eigenaar is), enzovoort.

tie-kosten.³⁰ Tot dusver is het gebrek aan toegang tot kredietverlening van marginale groepen verklaard met het wijzen op (toenemende) informatie-kosten, die een kredietgever liever vermijdt, omdat hij/zij het risico hoog inschat, en/of omdat hij/zij reeds een aantrekkelijker klantenkring op het oog heeft.

Twee andere belangrijke factoren die de transactie-kosten i.g.v. kleinkrediet hoger maken zijn: 1. de vaste administratie-kosten per uitgeleende munteenheid is hoger naarmate de grootte van de lening beperkter is; en 2. in het algemeen hebben kleine ondernemers vaker een lening voor korte termijn (werkkapitaal) nodig, hetgeen de vaste kosten per uitgeleende geldeenheid ook verhoogt (Moll, 1989:10). Er zijn dan een aantal mogelijkheden: óf we accepteren dat aan kredietverlening aan kleine ondernemers een prijskaartje hangt³¹, óf de dienstverlening wordt zó georganiseerd dat de vaste kosten lager worden. Het laatste achten wij mogelijk (zie hoofdstuk 7), het eerste hoeft geen probleem te zijn. Wat namelijk telt voor kleine ondernemers is dat financiële dienstverlening *toegankelijk én duurzaam* is. In de woorden van Devereux (OXFAM, 1987:20):

"access to formal credit is the real problem for the poor, rather than the cost of credit."

De eventueel relatief hoge kosten van financiële dienstverlening aan kleine ondernemers zouden aan hen doorberekend kunnen worden.

³⁰ Informatie-kosten worden volgens een indeling van Hoff en Stiglitz (ibid) gemaakt bij de selectie (1) en controle van cliënten (2), en het (eventueel) afdwingen van de terugbetaling (3). Kostentype (1) is gerelateerd aan het 'adverse selection of borrower risk', en (2) aan het risico van 'moral hazard'. Zoals gezegd gaat het erom dat de cliënt moet kunnen en willen terugbetalen.

³¹ Het alternatief is subsidiëren, hetgeen na lezing van paragraaf 5.2 eigenlijk geen alternatief meer genoemd mag worden.

SCHEMA 1:**KOSTENVERSCHILLEN I.G.V. KREDIETVERLENING AAN KLEINE ONDERNEMERS**

kostensoorten	hoogte van de kosten i.g.v. kleinkrediet
1. kapitaalkosten	gelijk (per eenheid)
2. transactie-kosten	
2a. (vaste) administratie-kosten	hoger (per eenheid)
2b. (variabele) informatie-kosten	
- selectie	hoger (i.v.m. subjectieve risico-perceptie)
- controle	hoger (idem dito)
- terugbet.	hoger (idem dito)
3. kosten van wanbetaling	veronderstellenderwijs niet afwijkend

Bron: kostensoorten: Hoff en Stiglitz (1990), en Moll (1989); relatieve verhoging/verlaging: o.m. Moll (1989)

Noot: natuurlijk speelt hier de vraag over welke 'marginale groepen' we het hebben, een rol. In deze literatuurstudie worden deze niet gespecificeerd. In de praktijk (van onderzoek & projecten) kan dit schema als leidraad dienen om relatieve kostenverschillen te identificeren tussen de geldende doelgroep en een gekozen referentiegroep.

Uitgangspunt voor de volgende hoofdstukken is dat kostenbeheersing mogelijk is, met name in de sfeer van administratie- en informatie-kosten. Afhankelijk van de sociale organisatie kunnen ook de kosten van wanbetaling verminderen. Daar bestaat evenwel geen standaard recept voor. Als kosten gereduceerd worden zonder dat dat ten koste gaat van de kwaliteit van de selectie, controle en het toezicht op terugbetaling, dan is een vergroting van de toegang tot de financiële dienstverlening aan kleine ondernemers in principe mogelijk.

Ondanks de woorden van Devereus, willen we de in schema 1 hoger uitvallende kosten van kleinkrediet verlagen. De speurtocht naar organisatorische en financiële innovaties die dit bewerkstelligen is dus geopend. Informele vormen van financiële dienstverlening bieden aanknopingspunten, want dáár is men in staat geweest op flexibele wijze diensten aan te bieden aan cliënten die niet bereikt worden door formele instellingen:

"informal borrowing requires neither literacy nor costly and time-consuming journeys away from the village, nor adherence to specific opening hours, (...) and does not require formal security" (de Groot & Hospes, 1988:5).

Voldoende reden om in het volgende hoofdstuk hieraan meer woorden te wijden.

6: INFORMELE FINANCIËLE DIENSTVERLENING: ROL EN MOGELIJKHEDEN

De flexibiliteit en het belang van de informele financiële markt voor de rurale bevolking in veel ontwikkelingslanden prikkelt de nieuwsgierigheid naar de mechanisme's die in de 'informele sector' leiden tot risico- en kostenbeheersing. Meer inzicht in deze mechanisme's kan houvast bieden bij het ontwerp van innovatieve benaderingen van (formele) kleinschalige financiële dienstverlening. Het doel van dit hoofdstuk is dat inzicht te bevorderen.

6.1: Stereotype beeldvorming omtrent informele financiële dienstverlening

In het verleden, en wellicht nu nog, is té vaak té generaliserend gedacht over de 'informele sector' binnen de financiële dienstverlening. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat in dit RM uitgegaan wordt van de diversiteit van informele financiële dienstverlening. Dit uitgangspunt strookt niet met het oude en hardnekkige vooroordeel dat informele kredietverleners 'monopolisten' zijn (zie voor een recent voorbeeld hiervan: de Groot & Hospes, 1988:6). Dit vooroordeel is een produkt van een opportunistische waarneming van de praktijk, en het is dan ook niet moeilijk om het op losse schroeven te zetten. We citeren wederom Hoff en Stiglitz (1990:236-237):

"there is a limited number of commercial lenders in the informal sector, despite the high rates charged"

Zou kredietverlening in rurale gebieden in ontwikkelingslanden (waarop het onderzoek van deze auteurs betrekking heeft) als commerciële activiteit op zich niet aantrekkelijk zijn? Als het antwoord bevestigend is, dan zijn monopolie-winsten eerder uitzondering dan regel!

Aleem (1990:329) nuanceert dit beeld verder en veronderstelt een monopolistisch-competitieve marktform. Hij acht informeel krediet slechts onnodig duur vanwege de beperkte schaal van de dienstverlening (d.i. de vaste kosten per cliënt zijn te hoog).³² De Asian Development Bank (ADB) zet zich verder af tegen het traditionele 'woeker'-vooordeel, door aan de hand van een studie van de informele rurale kredietmarkt in Thailand te stellen dat ondanks het beperkte aantal intermediairs, cliënten voldoende vrijheid hebben om hun financieel agent te kiezen. De ADB concludeert dat er sprake is van een 'reasonably competitive informal credit market' (1990:196-197).

Natuurlijk laten we in dit RM verdere discussie over de marktform achterwege; we beschikken niet over eigen empirisch materiaal dat zou leiden tot bevestiging danwel weerlegging van bovenstaande uitspraken.³³ Waar het hier vooral om gaat is te komen tot een differentiatie van het beeld van de 'informele sector'; een eerste stap is het serieus nemen van in de praktijk voorkomende *verschillende vormen van informele kredietverlening* (zie voor een recente beschrijving voor de

³²Dit leidt tot de reeds genoemde verhouding tussen hoge gemiddelde kosten en iets hogere interest. Het is evenwel zo dat de interestvoet wél relatief hoog is ten opzichte van de marginale kosten. Deze marge varieert echter per agent, afhankelijk van de schaal van dienstverlening, en dat verklaart de geobserveerde variatie van rentetarieven binnen de informele sector. Wij concluderen dat schaalvergroting binnen de dienstverlening even cruciaal is als technieken om het absolute kostenniveau te verlagen.

³³Een monopolistisch-competitieve marktform zou van toepassing kunnen zijn, gegeven het vaak voorkomen van "interlinkages between credit transactions and transactions in other markets" binnen de 'informele financiële sector' (Hoff en Stiglitz, *ibid*). Dit gebeurt in het kader van persoonlijke relaties, en dat sluit aan bij de mogelijkheid van een monopolistisch-competitieve marktstructuur.

regio Azië: ADB, 1990). Het is overigens onzeker of een gedifferentieerd beeld van de 'informele financiële dienstverlening' een conclusie omtrent de relevante marktform niet in de weg staat...

Als een betekenisvolle indeling gemaakt wordt van informele financiële methoden en technieken om het probleem van de asymmetrische informatie, en de daarmee samenhangende risico's en kosten, te ondervangen, dan wordt het vervolgens mogelijk een relatie te leggen met het functioneren van de formele financiële dienstverlenende sector. De bestudering van de wisselwerking tussen informele en formele instellingen in een context van imperfecte en asymmetrische informatie biedt meer perspectief dan het op zichzelf beschouwen van de formele en een 'informele' sector. Het is de vraag of dit begrippenpaar nog wel analytische waarde houdt als de nadruk niet gelegd wordt op de *wisselwerking* tussen geregisteerde financiële intermediairs en die welke niet geregistreerd zijn. Het verband bestaat uit het technologisch verschil met betrekking tot risico-management en kostenbeheersing, dat op haar beurt bepaalt wie de cliënt is van wie, en waarom de financiële sector zich kenmerkt door een duale structuur.³⁴

In de volgende paragraaf wordt een aanzet gegeven om de personen, organisaties en instellingen die nu nog tot de zogenaamde 'informele sector' behoren, te categoriseren op dúsdanige wijze, dat ze onder één gemeenschappelijke operationele noemer vallen.³⁵

6.2: Vormen van informele financiële dienstverlening ³⁶

Allereerst kunnen twee hoofdcategorieën onderscheiden worden, die van de directe dienstverlening en de indirecte dienstverlening. Bij directe financiële dienstverlening worden eigen fondsen uitgeleend; het betreft de kredietverlening pur sang. In het geval van indirecte financiële dienstverlening worden eerst fondsen aangetrokken van derden, bijvoorbeeld door besparingen aan te trekken. We kunnen dus zeggen dat de indirecte financiële dienstverlening de financiële bemiddeling betreft (zie hoofdstuk 2).

Directe kredietverlening vindt meestal plaats op tijdelijke basis, als een liquiditeitsoverschot ter beschikking gesteld wordt aan:

1. vrienden, familie of andere goede bekenden; de transacties zijn dan gebaseerd op **persoonlijke relaties van niet-economische aard** waarbinnen het principe van de reciprociteit gehanteerd wordt;

³⁴Dit komt overeen met wat Peattie (1987:858) voorstelt voor de het gebruik van het begrip 'informele sector' in economische zin: "in stead of playing with terms like 'informal sector' which try to bundle an untidy reality into the seemly shape of an entity in macro analysis, let us rather learn how to do comparative studies of economic institutions, and of the way economic institutions interact."

³⁵Wat in de volgende paragraaf dus niet gebeurt, is een analyse van die operationele en organisatorische aspecten, die economische variabelen als de interestvoet, de totale kosten van kredietverlening zowel voor de cliënt als de intermediair, of de terugbetaling, bepalen.

³⁶De inspiratie voor het schrijven van deze paragraaf is geput uit het jaarrapport van de ADB (1990). Dit instituut onderscheidde vier vormen van informele financiële dienstverlening: 1. direct, met een niet-permanent karakter; 2. indirect, met een permanent karakter; 3. 'interlinked' krediet; en 4. groepskrediet. N.a.v. de eerste twee categorieën kunnen op logische wijze twee extra categorieën toegevoegd worden, d.i. direct/permanent en indirect/niet-permanent. Dat doet de ADB niet, omdat ze in de praktijk niet voorkomen, hetgeen verklaarbaar is; zie de tekst. Daarnaast maken 3. en 4. deel uit van de directe dienstverlening. In dit RM is derhalve getracht de ADB-indeling verder uit te werken.

2. iemand met wie op één of andere manier een economische relatie onderhouden wordt; het gaat dus om een **zakelijk contact**. Als voorbeeld binnen de agrarisch/rurale sfeer kan gedacht worden aan een lening van een landheer aan zijn pachter; in een context van ongelijke landbezitsverhoudingen verstrekt de eerste graag krediet om bijvoorbeeld de opbrengst, via een betere arbeidsprestatie of de aankoop van bepaalde inputs, te vergroten. In de urbane/industriële sfeer wordt wel leverancierskrediet verstrekt t.b.v. het behoud danwel een vergroting van het marktaandeel.

In beide gevallen wordt vaak geen of weinig rente berekend, noch is onderpand noodzakelijk. De bedragen zijn meestal laag en de termijn van terugbetaling is kort, hoewel tevens flexibel. Soms is het onderscheid onduidelijk tussen de eerste subcategorie met inkomensoverdrachten in het kader van wat 'informele sociale zekerheid' genoemd zou kunnen worden, en tussen de tweede en 'forward sales'.

De *op persoonlijke relaties gebaseerde directe kredietverstrekking* kan op haar beurt opgesplitst worden in:

- a. transacties van **persoon tot persoon**; en
- b. transacties van **een persoon tot een groep** (waar de persoon veelal deel van uitmaakt).

Hier verschijnen de bekende spaar- en kredietgroepen ten tonele; deze maken deel uit van b. in de onderverdeling. Als een persoon zijn bijdrage levert aan de groep, en liquiditeit overdraagt, is deze in essentie bezig te sparen. Dat is een belangrijk aspect van dit soort groepen; ze bieden de mogelijkheid tot sparen, naast de mogelijkheid om van tijd tot tijd over krediet te beschikken. Het laatste is afhankelijk van de behoeften van de leden; zij kunnen beslissen de fondsen te belenen binnen de groep, of daarbuiten. Groepsgewijze financiële dienstverlening is derhalve flexibel en toegesneden op interne variërende behoeften; in het ene geval fungeert het primair als een spaarorganisatie (het totaal van de besparingen wordt óf via een loting aan één der deelnemers uitgekeerd óf op de bank gezet; de kosten van het beheer van spaargelden blijven sowieso beperkt), en in het andere geval is de kredietfunctie belangrijker, bijvoorbeeld als zich bepaalde investeringsmogelijkheden of noodgevallen voordoen. De interest is relatief laag doordat de kosten beperkt blijven, terwijl de terugbetaling op flexibele basis geschiedt.

Afgezien van het flexibele en aangepaste karakter van de gebruikte financiële technologie, is het van belang een subjectieve factor op te merken, d.i. het feit dat de groepsleden voldoende vertrouwen in elkaar hebben. Men beschikt dan ook over voldoende informatie over elkaar om een ider op zijn of haar loyaliteit te kunnen beoordelen. De Rotating Savings and Credit Associations (RoSCAs) zijn het meest bekend vanwege deze kwaliteit. Loyaal gedrag van de groepsleden is bij RoSCAs veelal een gevolg van het feit dat de toegang tot deze groepen bepaald wordt door geldende sociale normen binnen een gemeenschap; diegenen die eraan voldoen hebben een sociale reputatie te verliezen bij slecht gedrag. Dit leidt ertoe dat leden over een gezonde motivatie beschikken en het onderlinge vertrouwen niet beschaamd wordt. Een dergelijke situatie ontspruit aan de aanwezigheid van sociale informatie voordat de groep zich vormt.

Tot zover de groepsvariant van de directe dienstverlening op persoonlijke basis. We keren terug naar tweede variant in de directe sfeer: die welke op *zakelijke contacten* gebaseerd is. Deze kan op haar beurt weer onderverdeeld worden in twee subgroepen:

- a. **ongebonden krediet**; aangezien directe dienstverlening vaak uitsluitend krediettransacties betreft wordt in de internationale literatuur gerefereerd aan 'untied credit'. Het wordt verstrekt door de welbekende geldschieters ('moneylenders', voor zover deze natuurlijk niet kunnen beschikken over externe geldbronnen);
- b. **gebonden krediet**, oftewel 'tied credit' of 'interlinked credit'; hierbij opereert de kredietverschaffende persoon hoofdzakelijk op één of meer andere markten. De kredietverlening is dan instrumenteel om de hoofdactiviteit(en) te ondersteunen. Zo kan een handelaar krediet verstrekken aan zijn leveranciers, met het doel zijn omzet te vergroten. Aangezien verschillende (goederen- en diensten) transacties aan elkaar gekoppeld zijn, wordt ook wel gesproken van 'interlinked transactions'.

In principe kan de kredietverstrekking (zijnde een dienstverlening!) gekoppeld worden aan transacties van goederen (1), arbeid (2) en/of grond (3). In het eerste geval kan gedacht worden aan de leverantie van inputs aan de producent, en/of de opkoop van diens eindprodukten. In het tweede geval wordt arbeid ter beschikking gesteld in ruil voor krediet, en in het derde geval wordt de productiefactor grond ter beschikking gesteld.

Het is vooralsnog niet gemakkelijk deze vorm van dienstverlening te beoordelen. In het algemeen is het concept van de interest niet meer geschikt om de kosten van de krediettransactie voor de kredietnemer te berekenen. Stel dat transacties m.b.t. de levering, verstrekking en opkoop van resp. inputs, krediet, en eindprodukt aan elkaar gekoppeld worden, dan zou de prijs van één transactie (de verstrekking van krediet) berekend kunnen worden aan de hand van verschillen in prijs van de drie transacties ten opzichte van een normale situatie, waar zgn. referentie-prijzen gelden. De vraag is echter welke prijs als referentie-prijs kan gelden, gegeven de marktsegmentatie en de onvolledige en asymmetrische informatie. De verschillen zouden verdisconteerd kunnen worden teneinde een impliciete interestvoet te berekenen.³⁷ Dat veronderstelt echter het primaat van de krediettransactie binnen het totaalpakket, en dat is discutabel.

Vooralsnog wordt in dit RM verondersteld dat een persoon die uit eigen middelen krediet verschaft (directe dienstverlening!) primair geïnteresseerd is in andere doelen dan het maken van winst op de krediettransactie. De uitbreiding van de handel door klantenbinding, eventueel via een positief productief effect dat krediet heeft op het totaal van de productie, kan een strategisch doel zijn. Kredietverlening is dan slechts inzetbaar als instrument om die doelen te bereiken.

Deze stelling kan als volgt theoretisch onderbouwd worden. De twee fundamentele onzekerheden die gepaard gaan met krediettransacties (zie paragraaf 5.3: de problemen van 'adverse selection of borrower risk' en 'moral hazard') zijn ondervangen door het feit dat de asymmetrische informatie in geval van gebonden krediet zich al op de juiste plaats bevindt. Gebonden krediet biedt perspectief in die zin dat het de agent nóg meer informatie over de bedrijfsvoering van de cliënt verschaft, deze verbetert deze, terwijl bij verplichte verkoop van de productie aan de kredietgever is terugbetaling waarschijnlijker.³⁸

³⁷Zie voor een poging hiertoe: Visser, *et al.*, 1991:43 + annexen nr. 3.X.15.

³⁸De 'interlinking'-vorm maakt aldus aannemelijk dat agenten in de 'informele sector' andere dan commerciële doelen nastreven met kredietverlening; dit zet het traditionele 'woeker'-vooordeel verder op losse schroeven. De conclusie is eerder dat de risico's van kredietverlening in rurale gebieden blijkaar zo hoog zijn, dat slechts 'interlinking' daarvoor een oplossing biedt.

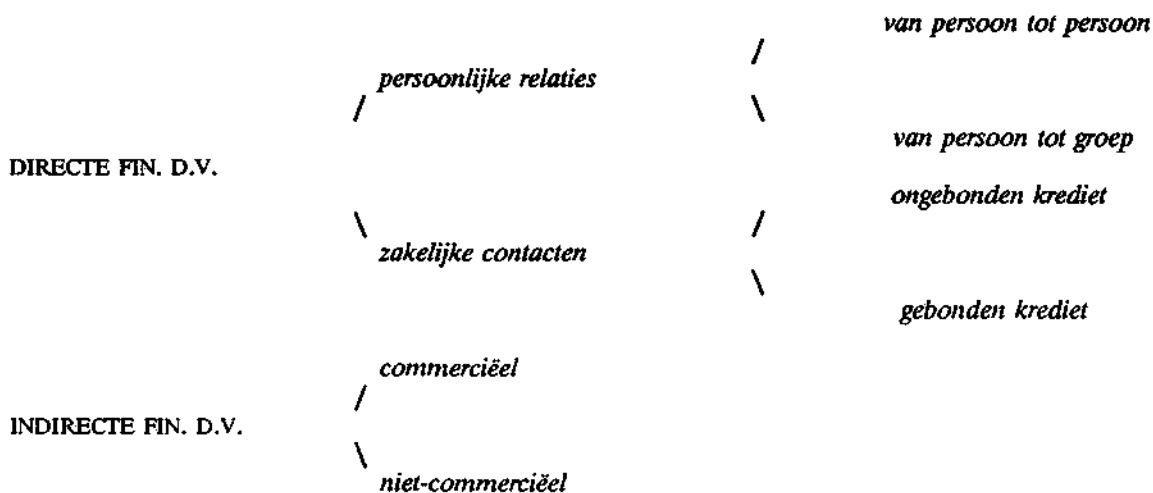
Het is tijd om in te gaan op de tweede onderscheiden hoofdcategorie, die van de *indirecte dienstverlening*. Zoals hierboven werd gesteld, heeft het 'indirecte' van de dienstverlening betrekking op de herkomst van de fondsen. Indirecte financiële dienstverlening is gelijk aan financiële bemiddeling, en is in handen van individuen of organisaties (agenten), die vaak in staat zijn om op permanente basis gelden aan te trekken en uit te zetten.³⁹ De indirecte financiële dienstverlening heeft in meerdere mate te maken met het informatie-probleem, omdat hun potentiële cliënten door familie en vrienden, en/of door formele instellingen gerantsoeneerd worden. Dit duidt erop dat het risico van 'adverse selection of borrower risk' en/of 'moral hazard' in hun geval relatief hoog is. De indirecte financiële dienstverlening laat zich als volgt indelen:

1. de **commerciële indirecte financiële dienstverlening**: agenten trekken liquide middelen aan en zetten die weer uit met winst oogmerk. Gegeven het gemiddeld hogere 'borrower risk' van de cliëntèle die zij bedienen, worden voornamelijk lange termijn vertrouwensrelaties aangegaan met een beperkt aantal cliënten; dat vergemakkelijkt immers de verwerving van informatie van voldoende kwaliteit. Het feit dat cliënten van vader op zoon worden overgeleverd is in dit verband illustratief; nieuwe relaties worden slechts bij uitzondering aangegaan. Dit verklaart het gesegmenteerde karakter van (rurale) financiële markten. De stereotype beeldvorming m.b.t. de 'informele financiële sector' zijn vermoedelijk van toepassing op deze subgroep. Immers, 'moneylenders' die toegang hebben tot fondsen van derden en derhalve niet alleen eigen geld uitlenen, maken er deel vanuit;
2. de **niet-commerciële indirecte financiële dienstverlening**, voornamelijk bestaande uit NGO's die gemarginaliseerde groepen willen bedienen uitgaande van zekere ontwikkelingsdoelen. Ook zij hebben wellicht te maken met een cliëntèle die zich kenmerkt door een gemiddeld hoog risico-niveau. Aan de andere kant kan het ook gaan om (groepen) mensen die door formele instellingen *zonder meer* gerantsoeneerd worden (vanwege bekende redenen), hoewel ze betrouwbare cliënten zijn die - om ze te bereiken - slechts om aanpassing van de gebruikte financiële technologie vragen.

³⁹Drie vormen van informele dienstverlening die Adams (1989:6-10) noemt vallen binnen deze categorie, namelijk de 'pawnbroker' (pandjesbaas), 'loan broker' (kredietmakelaar) en 'money guaro' (geldbewaarder, d.i. deze agenten specialiseren zich in het veilig bewaren van spaargelden; er wordt geen rente over gegeven waaruit blijkt dat in eerste instantie de behoefte zich richt op het veilig wegbergen van spaargelden; zie ook de discussie over de determinanten van spaargedrag aan het eind van par. 5.2).

OVERZICHT 1

ONDERVERDELING VAN INFORMELE VORMEN VAN FINANCIËLE DIENSTVERLENING



De verscheidenheid aan informele vormen van financiële dienstverlening is een indicatie van haar complexe karakter; vertrouwen, informatie, onzekerheid, en risico spelen een rol. In het geval van persoonlijke relaties waarborgt het principe van de reciprociteit, de sociale controle, en de automatische beschikbaarheid van voldoende informatie over een lange periode de nakoming van aflossingsverplichtingen. Bij zakelijke contacten wordt het risico van wanbetaling gecompenseerd door voorwaarden van andere transacties bij te stellen. In geval van indirecte dienstverlening wordt in de informatie-behoefte voorzien door op lange termijn vertrouwensrelaties te ontwikkelen. Concluderend: segmentatie van de financiële markten in een context van onderontwikkeling (die o.a. betrekking heeft op de informatie-voorziening) is vooralsnog fundamenteel.

Bovendien blijkt er een wisselwerking te bestaan tussen verschillende categorieën binnen de financiële sector, niet alleen tussen formele instellingen en de restgroep, maar ook tussen de directe en indirecte dienstverlening. Het is mogelijk dat meer betrouwbare klanten reeds toegang hebben tot fondsen van familie, vrienden of iemand waarmee een zakelijk contact wordt onderhouden, terwijl personen met een slechte reputatie bij de indirecte informele financiële dienstverlening terecht komen. Afgezien hiervan is het plausibel aan te nemen dat de totale vraag naar informeel krediet het aanbod ervan overtreft (gezien het beperkte bereik van de formele sector), zodat veel potentiële kredietwaardige klanten meedingen naar het beperkte aanbod vanuit de commerciële en niet-commerciële financiële bemiddeling.

In de volgende paragraaf bespreken we de hierboven geïntroduceerde vormen van informele financiële dienstverlening in het licht van de twee hoofddoelstellingen waaraan beleid en programma's op het gebied van kleinschalige financiële dienstverlening zouden moeten voldoen: duurzaamheid en toegankelijkheid. Vooraf zij opgemerkt dat we er *niet* vanuit gaan dat informele financiële dienstverlening voldoet om ontwikkeling op gang te brengen:

'informal lenders are not the equivalent of the "noble savage". An efficient formal system is clearly necessary to

intermediate over large distances, to efficiently manage large amounts of deposits, to make large loans, and to make long-term loans' (Adams, 1989:23).

Vooruitlopend op wat komen gaat, kan gedacht worden in de richting van een 'institutional marriage' (Harper, 1991:3) van informele met formele instituties. De sterke punten van beide zouden gecombineerd kunnen worden.

6.3.: Vertrouwen, duurzaamheid, en informele technieken van risico-management en kostenbeheersing

De gegeven onderverdeling van 'informele financiële dienstverlening' zou empirisch onderbouwd moeten worden, hetgeen op dit moment nog niet mogelijk is (zie hoofdstuk 8: voorstel voor veldonderzoek). Desalniettemin zal het gebruikt worden in deze paragraaf, waarin informele technieken van risico-management en kostenbeheersing beoordeeld worden op hun bijdrage aan de opbouw van vertrouwen. Alle beschreven vormen van informele financiële dienstverlening onderscheiden zich door de zeer eigen en specifieke wijze waarop dat gebeurt. Persoonlijke relaties, het binden van een krediettransactie aan andere (goederen- en diensten) transacties, groepsvorming, of beperking van het aantal lange termijn vertrouwensrelaties; het zijn stuk voor stuk mechanisme's die bedoeld zijn vertrouwen te genereren.⁴⁰

De mate van vertrouwen correleert vanzelfsprekend sterk met de duurzaamheid van de financiële dienstverlening. Immers, een financiële transactie vindt pas plaats als de dienstverlener terugbetaling verwacht; dit geldt voor informele en formele financiële dienstverleners. Duurzaamheid van financiële dienstverlening is hetzelfde als continuïteit voor het bedrijfsleven. Het geldt tegenwoordig als de eerste eis waaraan projecten en programma's op het gebied van financiële dienstverlening dienen te voldoen. De vraag is echter *wat duurzaamheid precies betekent in de context van kleinschalige financiële dienstverlening.*

Yaron (1991:56-57) noemt in totaal vier voorwaarden voor duurzaamheid, die evenwel onderling samenhangen. De eerste zou zijn dat de vergoeding voor verleende diensten minimaal de kosten moet dekken: 'the net return on equity, net of any subsidy received, equals or exceeds the opportunity costs of funds'. Het gaat nogal ver om de opportunity-kosten als referentie-punt te nemen voor bijvoorbeeld projecten & programma's van NGO's; aan de andere kant echter kan deze formulering zeer zeker als uitgangspunt voor beleid dienen. Het houdt dan in dat het monetaire en financieel beleid alsmede het regionaal- en sectorbeleid zodanige voorwaarden schep- pen dat financiële bemiddeling rendabel is en decentraal op gang komt.

Wij nemen aan dat bij informele vormen van financiële dienstverlening de opbrengsten (veelal de betaalde interest, gebonden krediet even buiten beschouwing latend) in reële termen positief is en volstaat om alle operationele kosten te dekken.⁴¹ Projecten en programma's op het gebied van

⁴⁰Dit is het geval bij de ongebonden/zakelijke directe financiële dienstverlening en de commerciële indirecte financiële dienstverlening.

⁴¹Dit mag opgevat worden als een modern vooroordeel jegens informeel krediet. Het heeft een positieve inhoud, als zodanig contrasteert het met de traditionele woeker-veronderstelling. Het moderne vooroordeel is gebaseerd op de studies van Bouman (1989), Aleem (1990) en de Asian Development Bank (1990), waarin gesteld wordt dat er weinig reden is om aan te nemen dat de informele financiële dienstverlening (i.h.b. de geldschieter, pandjesbaas, en krediet-

financiële dienstverlening van NGO's, overheden of donoren, dienen de mogelijk hoger uitvallende kosten per uitgeleende geldeenheid van kleinschalige financiële dienstverlening te compenseren met een evenredig hogere interest. Uitgaande van schema 1 kan in eerste instantie gedacht worden aan de vaste administratie-kosten.

De tweede voorwaarde voor duurzaamheid is een afgeleide van de eerste, en betreft het verlagen van het risico van wanbetaling of het realiseren van een hoge terugbetalingsgraad (> 98 procent, bij een laag inflatie-tempo). Lage kosten c.q. een laag risico van wanbetaling geven meer zekerheid dat aan de eerste voorwaarde voldaan blijft worden, d.i. dat de opbrengsten (meestal de betaalde interest) de kosten voldoende compenseren.

Yaron's derde voorwaarde is op haar beurt gerelateerd aan de tweede: een hoge terugbetalingsgraad moet bereikt worden op de meest kosteneffectieve wijze. Ofschoon dit bij Yaron min of meer een technisch-financiële criterium lijkt te zijn, zou ik het willen plaatsen in het licht van het gestelde in paragraaf 5.3. Daar is betoogd dat er een evenredige relatie bestaat tussen het risico van wanbetaling en de twee fundamentele onzekerheden omtrent cliënten (willen en kunnen ze terugbetalen?) aan de ene kant, en de noodzaak van verwerving van informatie met corresponderende kosten aan de andere kant. De afweging tussen beide wordt echter beïnvloed door de 'meta-variabele' vertrouwen. Welnu, in geval van vaste klanten is in de loop der tijd veel informatie vergaard terwijl het risico van wanbetaling gering bleek; het vertrouwen in deze cliënten is dan ook voldoende om hen in de toekomst te verzekeren van kredietverlening. Als (groepen) klanten echter vooralsnog onbekend zijn, kan het vertrouwen slechts toenemen als gevolg van een zodanige wijziging in de sociale en technische organisatie van de dienstverlening, dat de informatievoorziening henaangaand verbetert of groter wordt. Dán ontstaat een klimaat waarin marktsegmenten verschuiven, zich uitbreiden danwel verkleinen. Immers, als de nieuwe informatie verwerkt is, zijn informatie-kosten in de volgende kredietcyclus lager. De onzekerheid omtrent het toekomstig gedrag van cliënten vermindert, terwijl de perceptie van het risico van wanbetaling verbetert. Meer vertrouwen levert een lager informatie-kostennivo op. Aan de derde voorwaarde kan worden voldaan.

Dat was theorie. De vraag is hoe dit in de praktijk van informele vormen van financiële dienstverlening geschiedt. Fundamenteel is dat de twee problemen van 'adverse selection of borrower risk' en 'moral hazard' ondervangen moeten worden. Dit zal beschreven worden voor de verschillende categorieën informele financiële dienstverlening:

- bij de subcategorieën ongebonden krediet (binnen de directe financiële dienstverlening) en indirecte financiële dienstverlening op commerciële basis is de ontwikkeling op lange termijn van vertrouwensrelaties cruciaal. De selectie van cliënten geschiedt uiterst zorgvuldig (en gaat dan ook langzaam) en een agent overschrijdt de grenzen van de eigen sociale gemeenschap vrijwel nooit. Het adequaat gebruik van krediet blijkt uit ervaring (men begint met kleine leningen), en wanbetaling verstoort de relatie definitief, met als gevolg dat de cliënt zijn of haar toegang tot de dienstverlening verliest. Het uitwijken naar een andere agent brengt kosten met zich mee, daar de laatste een hogere interest in rekening brengt, immers de klant is onbekend. *Wanbetaling brengt kosten voor de cliënt met zich mee!* (Siamwalla, et al., 1990). Dat verkleint het risico van wanbetaling voor de agent. De kosten van wanbetaling voor de cliënt zijn in feite

de in hem of haar geïnvesteerde informatie-kosten. Een nieuwe kredietagent zal immers deze kosten opnieuw moeten maken. Bovendien zal deze een extra risico-premie berekenen vanwege slecht terugbetalingsgedrag in het verleden.

- het gebonden krediet - 'interlinked credit' - is functioneel om de problemen van 'adverse selection of borrower risk' en 'moral hazard' te verzachten. Zoals vermeld in de voorgaande paragraaf verschaft het de kredietgever informatie over de bedrijfsvoering van de cliënt, verbetert deze waar mogelijk (bijvoorbeeld als het krediet aangewend wordt om technologische aanpassingen te introduceren), en is bij verplichte verkoop van de produktie aan de kredietgever de kans dat de terugbetalingratio de honderd procent nadert, groot. De *verplichte verkoop fungeert in feite als substituut voor meer conventionele vormen van onderpand*. Als zodanig zorgt het ervoor dat het nakomen van rente- en aflossingsverplichtingen hoog op de agenda komt van de cliënt. In de terminologie van Von Fischke klimt de kredietverschaffer op in de 'claim-hiërarchie' van de cliënt.

Niet alleen de *kosten* van 'enforcement', maar óók die van 'screening en monitoring' (zie Hoff en Stiglitz, 1990) *blijven laag* door het verbinden van krediet- en andere transacties.⁴² De kans dat verlies geleden wordt op de kredietcomponent van het totale transactie-pakket wordt daardoor klein, terwijl op andere onderdelen vermoedelijk winst gemaakt wordt.

- de effecten van persoonlijke en groepsrelaties op de hoogte van de kosten van kredietverlening zijn gelijk als bij gebonden krediet, zij het dat in elk van de gevallen de weg naar kostenverlaging (i.h.b. die van wanbetaling en de verwerving van informatie) een andere is. Oftewel, de wijze waarop vertrouwen ontstaat, of reeds aanwezig was, is verschillend in die gevallen. Dit is in de voorgaande paragraaf reeds afdoende toegelicht. Van belang is slechts het feit dat ook in deze gevallen een hoge mate van vertrouwen leidt tot lage informatie-kosten. Daarnaast zijn, indien het vertrouwen niet beschaamd wordt, de kosten van wanbetaling lager.

Deze voorbeelden bevestigen de noodzaak van verlaging van informatie-kosten terwijl het gepercipieerde risico van wanbetaling minstens stabiel blijft. Theoretisch kan, met schema 1 in gedachten, het inzicht in de mogelijkheden hiertoe verscherpt worden. Vertrouwen in een klant is het resultaat van een afweging van het gepercipieerde risico van wanbetaling en de kosten van informatie-verwerving. Risico-reductie veronderstelt normaliter het maken van informatie-kosten, en dat is pas rendabel als het een minstens zo grote reductie van de wanbetaling oplevert. Een neo-klassieke interpretatie van individuele beslissingen van de kredietgever op basis van marginale kosten en opbrengsten lijkt vooralsnog van toepassing.

Echter, vertrouwen (met name een toe- of afname daarin) is een soort meta-variabele die de configuratie van risico, onzekerheid, en de behoefte aan informatie op een ander niveau tilt. Op dat niveau worden minder informatie-kosten gemaakt om een bepaald risico van wanbetaling te accepteren, danwel te beheersen. In een extreme situatie zijn zowel informatie-kosten als de kosten van wanbetaling lager. De sleutel tot deze vooruitgang ligt besloten in een *zodanige*

⁴²We mogen er echter niet vanuit gaan dat het een bewust ontwikkelde financiële technologie is, die bedoeld was om deze kosten te drukken. In de vorige paragraaf is expliciet verondersteld dat de 'interlinked credit' vermoedelijk instrumenteel is om andere doelen te bereiken, bijvoorbeeld vergroting van het marktaandeel van de handelaar.

wijziging in de organisatie van financiële transacties in sociaal en/of technisch opzicht dat informatie-stromen zich wijzigen in een richting waar die informatie voorheen schaars of afwezig was. De verlegging van informatie-stromen is in een context van asymmetrische en onvolledige informatie cruciaal.

In dit kader kan opgemerkt worden dat als vertrouwen aldus toeneemt of vermindert, het neo-klassiek analytisch kader aan kracht verliest. Immers, veranderingen in de structuur beïnvloeden de beslissingen van economische actoren over het wel of niet doorgaan van de transactie. Een dynamisch perspectief is dan nodig, waarbinnen voldoende ruimte bestaat voor de mogelijkheid van innovatie (m.b.t. het proces, product, organisatie, de markt of de technologie). De vraag is of Yaron voldoende rekening heeft gehouden met deze mogelijkheid bij het formuleren van zijn derde voorwaarde voor duurzaamheid.

Ten vierde stelt Yaron als voorwaarde voor duurzame financiële dienstverlening dat deze gebaseerd moet zijn op het principe van de reciprociteit. Dit kan in verband gebracht worden met wat hierboven gezegd is over de effecten van een structuurverandering van de organisatie van de financiële dienstverlening. Elke verandering die relaties een meer reciproke karakter geeft, is er één ten goede. Een combinatie van sparen en lenen maakt, gezien vanuit het perspectief van de klant, een financiële relatie wederkerig.

Tot slot van deze paragraaf stellen wij ons de vraag of handhaving van een kostenbewustzijn volgens de vier voorwaarden voor duurzaamheid van Yaron (1991) voldoende is om de hoeveelheid geïntermedieerde liquide middelen te vergroten. Moll (1989) gaat uit van een positief effect, maar dat lijkt mij in het geval van de kleinschalige financiële dienstverlening een iets te hoopvolle gedachte. Weliswaar wordt een grotere hoeveelheid geïntermedieerde liquide middelen gegenereerd, maar dat is onvoldoende garantie voor vergroting van de *toegang* tot financiële dienstverlening van kleine ondernemers.

Het bestaan van risico's m.b.t. productie en distributie binnen kleinschalige productie-sectoren en/of bepaalde (vnl. rurale) regio's hebben, in combinatie met de duale functie van de interestvoet en financiële repressie, geleid tot het ontstaan/voortbestaan van een duale financiële sector. Met deze drie factoren (!) dient rekening gehouden te worden bij het ontwerp en de toepassing van projectinnovaties die een structurele verandering in de sociale en/of technische organisatie van financiële dienstverlening beogen. Het duale karakter van de financiële sector lijkt voorlopig bepalend voor *de toegang tot financiële dienstverlening van de doelgroepen van dergelijke projecten*, totdat beleidsaanpassingen in combinatie met gerichte interventies voldoende remediërend gewerkt hebben.

Toegang blijft echter vooralsnog problematisch. Vandaar dat het het onderwerp vormt voor het volgende hoofdstuk.

7.: INNOVATIES TEN BEHOEVE VAN DE STIMULERING VAN DE KLEINSCHALIGE FINANCIËLE DIENSTVERLENING

Vanwege hoog ingeschatte risico's betreffende produktie en marketing, en een schijnbaar onoverbrugbare informatie/vertrouwenskloof, zijn bepaalde sociale groepen (generaliserend gesproken: armen in rurale en urbane gebieden) nauwelijks doorgedrongen tot de klantenkring van formele financiële instituties. Daarom ook is in de loop der tijd een aanzienlijk aantal projecten en programma's (op het gebied van krediet & sparen) gericht op deze groepen, bijv. kleine boeren, landarbeiders, micro-ondernemers in urbane gebieden, of vrouwen. Verondersteld werd dat deze groepen alleen gebruik maakten van informele vormen van financiële dienstverlening, en de perceptie dienaangaand was negatief. Verstrekking van *additioneel krediet* is lange tijd hét instrument geweest om armoede binnen deze groepen te bestrijden. Tegenwoordig wordt daarbij aangeraden 'the style and procedures but not the greed of private moneylenders' te imiteren (Remenyi, 1991:43-50), met het oog op duurzaamheid en effectief bereik van doelgroepen. Op deze speciale en additionele financiële dienstverlening ga ik in het tweede deel van dit hoofdstuk in.

Een andere beleidslijn beoogt het potentiëel van de informele financiële dienstverlening in te schakelen ten behoeve van de vergroting van de toegang tot financiële diensten van doelgroepen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze in de uitgangssituatie inderdaad bereikt worden door informele dienstverleners (Rahman, 1992), dat dit op kosteneffectieve en competitieve wijze gebeurt, en dat het risico van wanbetaling beperkt blijft.⁴³ De averechtse effecten van het gesubsidiëerd en 'supervised' kredietbeleid hebben deze ommezwaai teweeg gebracht. Er wordt niet meer geprobeerd de informele financiële dienstverlening te vervangen ('weg te concurreren'), maar ze *in te schakelen*.

Er zou dan evenwel niet alleen rekening gehouden dienen te worden met de mogelijkheden, maar óók met de *beperkingen* van de onderscheiden vormen van informele financiële dienstverlening. De eerste beperking wordt gevormd door het feit dat het bij de directe informele financiële dienstverlening per definitie níet gaat om financiële bemiddeling. Als aangenomen wordt dat directe dienstverlening een aanzienlijk deel uitmaakt van de totale informele financiële dienstverlening, dan is het hoofdprobleem dat er te weinig bemiddeling plaatsvindt. Dit betekent dat de omvang van de dienstverlening bepaald wordt door het liquiditeitsoverschot van de dienstverlener, en dat alle in hoofdstuk 3 genoemde voordelen van financiële bemiddeling in geringe mate of niet gerealiseerd worden. De mobilisatie en allocatie van schaarse liquide middelen is dan niet optimaal, markten zijn en blijven geografisch en economisch gefragmenteerd, en de bevolking is gebonden aan seizoensfluctuaties in hun inkomen (m.n. in de agrarische sector).

Op dit punt dient allereerst actie ondernomen te worden. De vraag is hoe directe informele vormen van financiële dienstverlening een groter bereik (geografisch, in de tijd, qua samenstelling van hun klantenkring, etc.) kunnen krijgen. In overzicht 1 zagen we dat de directe informele financiële dienstverlening gebaseerd is op persoonlijke danwel zakelijke relaties; hieronder vallen resp. spaar & kredietgroepen, ongebonden en gebonden krediet. Een mogelijkheid om deze

⁴³ Immers, informele vormen van financiële dienstverlening hebben het goedkoop krediet-beleid overleefd (ADB, 1990).

vormen te stimuleren is het koppelen van formele en deze informele instituties.⁴⁴ Er zijn hierbij twee varianten denkbaar:

1. Informele organisaties krijgen toegang tot fondsen van de formele, waardoor hun dienstverlening zich kan uitbreiden. Dat kan betekenen dat de klantenkring groeit, krediettransacties in omvang toenemen en/of langere (lieft flexibel) terugbetalingstermijnen geboden worden. Schaalvergroting is belangrijk daar Aleem (1990) veronderstelt dat informeel ongebonden krediet alleen onnodig duur is omdat de schaal van de dienstverlening te klein is. Schaalvergroting leidt tot lagere gemiddelde kosten en minder duur krediet. Aan de andere kant kan uitbreiding van de klantenkring stuiten op informatie-problemen;

2. Formele financiële instituten maken gebruik van informatie waarover 'informele' personen en/of organisaties beschikken m.b.t. (groepen) klanten die verder onbekend zijn, teneinde kredietverlening in hun richting op gang te brengen.⁴⁵ Dit zou gepaard moeten gaan met het aanbieden van spaarfaciliteiten aan die groepen. Behalve het feit dat daaraan behoefte bestaat, verschaft het de dienstverlener informatie over de cliënt.

De tweede variant heeft mijn voorkeur boven de eerste, daar ze meer toegesneden is op het informatie-probleem. Deze voorkeur laat ik voorzichtig blijken, want vooralsnog zijn het nogal theoretische mogelijkheden, die nog empirisch getoetst moeten worden op hun toepasbaarheid. Zo lijkt het weliswaar voordelig voor formele instituties om gebruik te maken van reeds bestaande informele kennis omtrent potentiële klanten, maar als het daarbij gaat om kleine ondernemers, dan zou de vraag terecht gesteld kunnen worden waarom commerciële banken of andere formele instellingen de laatsten in hun klantenkring zouden willen opnemen. Vermoedelijk is de tweede mogelijkheid haalbaar in de praktijk indien gedurende langere tijd het macro-monetair en regionaal/sectoraal economisch beleid zodanig is dat het aanbieden van financiële diensten duurzaam is in Yaron's betekenis, d.i. als 'the net return on equity net of any subsidy received is higher than the opportunity costs of funds'. Dit zou concurrentie binnen de financiële sector bevorderen, hetgeen exploitatie van elk marktsegment, óók dat van gerantsoeneerde of marginale cliënten, aantrekkelijk maakt. Als formele banken voldoende incentive's hebben om op zoek te gaan naar nieuwe cliënten, kunnen informele agenten behulpzaam zijn. Mobiel bankieren is in zo'n situatie instrumenteel om grote geografische afstanden te overbruggen. Financiële premies voor bankpersoneel, inclusief de ingeschakelde informele agenten, is mogelijk functioneel om de financiële discipline van cliënten adequaat te bewaken.

Overigens, de eerstgenoemde optie (informele kredietverschaffers krijgen toegang tot formele fondsen) betreft niet alleen de 'moneylender' die toegang krijgt tot bankkrediet, maar bevat ook andere varianten. Eén ervan impliceert een rol voor Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van finale doelgroepen. NGO's kunnen als katalysator optreden in een proces van 'upgrading' of zelfs oprichting van informele spaar & kredietgroe-

⁴⁴Seibel (1989:4) gebruikt de term 'linking', maar dat lijkt in het Nederlands minder geschikt, vanwege de sterke associatie met 'interlinking'. Voorlopig voldoet de term 'institutional marriage' beter. Overigens kunnen drie mogelijkheden onderscheiden worden: 1. 'upgrading' van basisgroepen van micro-ondernemers; 2. 'linking' van deze groepen met banken; en 3. 'downgrading' van banken door hun procedure's en financiële technieken aan te passen aan de omgeving, d.i. de potentiële cliënte.

⁴⁵Garantie-fondsen hebben in dit verband een aanvullende waarde.

pen.⁴⁶ Veronderstellenderwijs kennen ze hun doelgroep goed, het noodzakelijke vertrouwen zou dus al bestaan, terwijl banken op hun beurt NGO's meer vertrouwen dan informele groepen. Deze laatste kunnen immers, gegeven hun informele status, van de ene op de andere dag 'verdwijnen'. De NGO kan zich op termijn overbodig maken door de groepen te helpen een formele status te verkrijgen.

Als spaar- en kredietgroepen als zodanig niet reeds bestaan, zouden NGO's de in eerste instantie mogelijk hogere vaste kosten en/of informatie-kosten op zich kunnen nemen, hetgeen voor donor-subsidie in aanmerking komt. Na verloop van tijd nemen deze kosten af, door groepsvorming (grotere leningen, relatief lagere vaste kosten), doordat informatie vergaard en vertrouwen opgebouwd wordt, en van eerdere ervaringen geleerd wordt.

Er is overigens ook een 'marriage' denkbaar tussen informele personen/instituties onderling. Als een NGO bijvoorbeeld over donorfondsen beschikt kan ze die direct inzetten via geselecteerde lokale informele agenten ten behoeve van kredietverlening aan doelgroepen. Dit alternatief zou echter vergeleken moeten worden met de optie een garantie-fonds te vormen en onder te brengen wordt bij een formele instelling (ook een formeel-informele koppeling). Een voorbeeld van een inter-informele 'marriage' die wellicht wel mogelijk is, is die van een commerciële financiële dienstverlener die spaar- en kredietgroepen in de klantenkring opneemt, de bedrijfsgrootte aldus vergrotend.

Samengevat lijken er mogelijkheden te bestaan om de eerste beperking, dat van onvoldoende bemiddeling binnen de informele financiële dienstverlening, te ondervangen. Wat evenwel tegelijkertijd duidelijk wordt is dat aanpassingen in het macro-monetair en financieel beleid, alsmede in het regionaal/sectoraal beleid van invloed zijn op het succes dat geboekt kan worden op project-niveau. Ten tweede is van belang op te merken dat weinig empirisch materiaal beschikbaar is over de totstandkoming van 'institutional marriages' volgens één van de twee beschreven varianten. Experimenten op dit gebied zouden begeleid moeten worden door (actie-)onderzoek, zodat resultaten direct waargenomen en geïnterpreteerd worden, en bijgestuurd kan worden. Zo kan een innovatief project optimaal aansluiten op de lokale situatie en inspelen op bijbehorende knelpunten.

Een tweede beperking van de informele financiële dienstverlening is dat niet alle bevolkingsgroepen bereikt worden. Er zijn groepen waar niemand informatie over heeft, en die nóch door informele nóch door formele financiële agenten bediend worden; het risico van wanbetaling lijkt in hun geval definitief té hoog. Als er al krediet verstrekt wordt gebeurt dat in 'interlinked' vorm. Nóch de inschakeling van informele kanalen via koppeling van formele aan informele instituties, nóch het doorvoeren van innovaties die de sociale en/of technische organisatie-structuur van de financiële dienstverlening wijzigt, nóch de mogelijkheid dat kostenverlaging voor intermediairs leidt tot een vergroting van de hoeveelheid bemiddelde liquiditeit, hoeft effect te sorteren voor deze groepen.

⁴⁶Hoe andere informele actoren (bijv. die welke ongebonden krediet verstrekken op commerciële basis) een dergelijke rol kunnen spelen, is niet duidelijk. Vooralsnog ga ik ervan uit dat de formele instellingen het initiatief zouden moeten nemen, en dat veronderstelt in eerste instantie een 'anti-financial repression'-beleid, en in tweede instantie reductie van hoge productieve en andere risico's waaraan klanten blootgesteld staan.

De vraag is welke strata van de rurale en urbane bevolking buiten het bereik blijven van welke financiële dienstverlening dan ook. Wederom is meer onderzoeksmateriaal beschikbaar betreffende rurale gebieden. Rahman (1992:151) komt voor Bangladesh tot de conclusie dat de 'the size of the informal financial market (...) would be somewhere between 59 and 69 percent' (van de totale omvang van de financiële dienstverlening in rurale gebieden). Schattingen van de Asian Development Bank (1990:188) voor andere Aziatische landen (India, Thailand, China, Korea, Maleisië, Nepal, Pakistan, Sri Lanka en de Filipijnen) liggen in dezelfde orde van grootte. Hoff en Stiglitz (1990:236) rapporteren voor één regio in Nigeria zelfs 92 procent. Betekent het dat niet-bereikte groepen een kleine minderheid vormen? Luidt de conclusie dat de informele financiële markt het merendeel van de rurale bevolking bereikt?

Dat is niet vanzelfsprekend, ondanks het feit dat dezelfde auteurs rapporteren dat het gemiddeld kredietbedrag per cliënt in de 'informele sector' lager is dan in de 'formele sector', zodat het relatief hoge aandeel van de informele financiële markt in het totaal dus niet toevalt aan een klein aantal cliënten. De cijfers duiden weliswaar op een relatief groot bereik onder de rurale bevolking, maar dat neemt niet weg dat een flink percentage van de rurale bevolking buiten schot blijft. Niet dat de onderverdeling van 'armen' van Remenyi (1991:8-12) erg elegant is, maar het helpt om op deze plaats te suggereren dat bijvoorbeeld dagloners en 'vrouwen en kinderen' tot die categorie behoren.

Voor deze groepen zijn speciale doelgroepgerichte projecten van belang. In de 'poverty economy' (Remenyi, *ibid*) circuleert weinig geld, en het aanbod van kredietmiddelen is onvoldoende. Besparingen lekken weg naar andere sectoren en/of gebieden. *Additionele kredietverlening* zou op korte termijn, en in speciale gevallen, een oplossing kunnen bieden. Er gelden dan echter twee bezwaren: 1. er wordt dan geen gebruik gemaakt van bestaande informele en formele kanalen, hetgeen alleen voor een korte periode aanvaardbaar is; op langere termijn zou gestreefd moeten worden naar integratie van de additionele inspanning in de lokale situatie; 2. het gevaar bestaat dat kredieten aan arme doelgroepen al gauw verward worden met subsidies of inkomensoverdrachten-om-niet. Elders is aangetoond hoe schadelijk een dergelijk misbruik van kredietverlening is voor een financieel instituut of systeem (zie Visser & de Wit, 1991). Alleen in speciale gevallen, als krediet een duidelijk inkomensgenererend effect heeft, kan additionele kredietverlening in het kader van een project op gang gebracht worden.

Men kiest met dergelijke zeer doelgroepgerichte projecten overigens wel voor een situatie waarin segmentatie van rurale/urbane financiële markten blijft voortbestaan. Op lange termijn worden unieke vertrouwensrelaties opgebouwd; de partijen zijn niet meer onderling verwisselbaar. Ze hebben geïnvesteerd in de opbouw van vertrouwen op basis van kennis en informatie, en hebben - zoals eerder werd gesteld - baat bij het voortzetten van de relatie. Doelgroepgerichte micro-projecten versterken aldus de marktsegmentatie. Afstemming van dit soort projecten op de lokale situatie is minimaal gewenst, hetgeen aangevuld kan worden met een benadering op meso-niveau waarbij het functioneren van de financiële markt als geheel centraal staat.

Slechts in het ideale geval vermindert de marktsegmentatie in de loop van de tijd als gevolg van economische ontwikkeling. Stel dat een dienstverlener die marginale groepen bedient, bijvoorbeeld een NGO, gebruik gaat maken van fondsen van formele financiële instellingen, en grotere leningen met een langere en/of meer flexibele looptijd kan verstrekken. Dat zou kunnen leiden tot diversificatie van de productie, mogelijk zelfs tot stijging van het inkomen. De projectdoelgroep

zou het krediet a.h.w. kunnen 'doorgeven', hetgeen leidt tot een toename in het leverancierskrediet. Meer spin-off-effecten zijn voorstelbaar, en stimuleren de regionale economische ontwikkeling. Op langere termijn neemt de schuldcapaciteit van (potentiële) klanten toe en kan wellicht zelfs van financieel agent verwisseld worden.⁴⁷ Zoals gezegd: een ideaal geval.

De organisatie van additionele dienstverlening dient te beantwoorden aan het principe van de reciprociteit. De inleg van besparingen kan zelfs voorafgaan aan de opname van krediet. Dit bevordert het idee dat krediet geen subsidie is, dat het geld niet door een overheid cadeau wordt gedaan, en dat de dienstverlening duurzaam moet zijn, want het gaat immers (voor een deel) om eigen geld. De hoogte van de actieve interest is vaak onderwerp van discussie geweest; de doelgroep zegt dat deze zo laag mogelijk moet zijn, de NGO brengt de boodschap over naar de donor/regering, en deze laatste subsidiëert vervolgens de kredietverlening. Echter, aan de andere kant beslissen mensen als het om hun eigen geld gaat vaak anders, en berekenen ze rentevoeten waarvan ze zeker zijn dat die de waarde van hun geld intact houdt.

Tenslotte noem ik nog een derde mechanisme dat micro-projecten in kwalitatief opzicht verbetert: groepsvorming. Behalve kostenverlaging voor de intermediair, verlagen groepsgewijze transacties óók de transactie-kosten voor cliënten (Desai, 1983:284-287). Dat is van groot belang voor de doelgroep; hun tijd is schaars omdat dagelijks een overlevingsstrijd gevoerd wordt. Bovendien wordt aangenomen dat een groep als zodanig een substituuat vormt voor het conventionele onderpand, dat zo vaak ontbreekt in kringen van de armsten (Remenyi, 1991:50; Egger, 1986:449). De praktijk van groepsvorming is weerbarstig; onderling vertrouwen dient te bestaan of te worden ontwikkeld, en dat hangt weer af van de sociale homogeniteit, ontstaanswijze, en de doelstellingen van de groep. Egger (ibid) komt tot de conclusie dat groepen die maar één doelstelling hebben, namelijk het verkrijgen van krediet, en/of 'van boven af' georganiseerde groepen, niet coherent zijn en minder goed aan het onderpand-substituerende doel beantwoorden. Multidisciplinair onderzoek naar het proces van groepsvorming is dus gewenst.

8: CONCLUSIES EN SUGGESTIES VOOR VELDONDERZOEK

Voorwaarden voor duurzame kleinschalige financiële dienstverlening

De centrale vraag van dit RM was onder welke omstandigheden kleinschalige financiële dienstverlening op duurzame basis mogelijk wordt. Indicaties en voorwaarden zijn vanaf paragraaf 5.2. gegeven en geformuleerd. *Een eerste voorwaarde* betreft de omgeving. Het bleek dat financiële repressie tot een ongunstig monetair/financieel klimaat leidt, waarin het aanbod van financiële diensten niet rendabel noch duurzaam is in Yaron's betekenis. Formele financiële dienstverleners bereiken marginale groepen dan in zeer onvoldoende mate, en marginaliseren deze verder. De conclusie was dat subsidiëring van (eventueel 'supervised') krediet armen van de wal in de sloot helpt.

Een tweede voorwaarde dient gesteld te worden in termen van niet-financiële factoren. Deze

⁴⁷Of dit ideale geval zich voordoet, hangt af van het investeringsklimaat. Als dat niet optimaal is, is het sterk de vraag of kredietverlening wel het meest adequate ontwikkelingsinstrument is.

bemoelijkken het functioneren van rurale en urbane financiële markten evenzeer. Beleidsmaatregelen en/of concrete programma's gericht op economische ontwikkeling dienen (vanzelfsprekend) gericht te zijn op het opheffen van knelpunten in productie, distributie en vermarkting, hetgeen de schuldcapaciteit van potentiële cliënten ten goede komt. Dit impliceert een kwalitatieve verbetering van de vraag naar financiële diensten. Zolang de schuldcapaciteit van grote groepen armen in ontwikkelingslanden laag is, is segmentatie en een duale structuur van de financiële markt waarschijnlijk. Dynamisch aanbieders van financiële diensten zullen zich dan blijven concentreren op lucratieve marktsegmenten.

Terwijl niet-financiële factoren het functioneren van financiële markten in ontwikkelingslanden verstoorden, werd in het verleden in de sfeer van ontwikkelingsprojecten & programma's vaak te snel gegrepen naar het 'krediet-instrument' om complexe en diverse problemen die leiden tot armoede, te bestrijden. Volgens de bekende vuistregel van Tinbergen is het beter één beleidsinstrument in te zetten teneinde één probleem op te lossen, anders loopt men de kans één der doelstellingen te bereiken. De populariteit van het kredietinstrument bij beleidsmakers heeft vermoedelijk⁴⁸ geleid tot onvoldoende realisatie van technische en/of sociaal-economische doelstellingen. Het functioneren van financiële markten op lokaal/regionaal niveau heeft niet de aandacht gekregen die het verdient. Mijn vraag: waarom zouden projecten en programma's op het gebied van de financiële dienstverlening niet uitsluitend verbeteringen op dat terrein tot doel kunnen hebben?

Overigens, een logisch gevolg van het feit dat niet-financiële factoren invloed hebben op het functioneren van financiële markten, is dat ze dan ook als instrument ingezet kunnen worden ten behoeve van het functioneren van financiële markten. Hoff en Stiglitz (1990:248-249) doen voorstellen in deze richting. Ten eerste: informatie-kosten kunnen gereduceerd worden door juridisch valide landtitels te verstrekken aan boeren. Het 'urbane' equivalent hiervan zou kunnen zijn de problematische kanten van het fenomeen van de informaliteit aan te pakken. Ten tweede kan de efficiëntie van de vermarkting van de productie toenemen als gevolg van investeringen in fysieke infrastructuur, gericht op een vermindering van prijs-, transport- en opslagrisico's en vergroting van de concurrentie. Ten derde worden technologische innovaties in de niet-financiële sfeer genoemd; deze zorgen voor hogere rendementen en lagere productie-risico's. Onder de aanname dat prijs-liberalisatie leidt tot een stijging van de producentenprijzen, zijn er aldus twee ontwikkelingen die zich vertalen in een hoger inkomen.

Dit RM behandelt echter met name de uitdaging om op micro- en meso-niveau het aanbod van financiële diensten ten behoeve van een specifieke doelgroep te stimuleren. Daartoe dient per cliëntgroep een antwoord gegeven te worden op de in schema 1 gespecificeerde kosten (par. 5.3). Uitgangspunt is dat aangepaste financiële technologieën zodanig efficiënt kunnen zijn, dat een voldoende laag kosten-niveau bereikt wordt. Kostenverlaging geldt als de *derde voorwaarde*. Het meest fundamentele probleem is de onzekerheid omtrent het toekomstig gedrag van klanten, die op het moment dat terugbetaling moet geschieden lang niet altijd de middelen daartoe ter beschikking hebben. De in overzicht 1 gepresenteerde vormen van informele financiële dienstverlening (zie par. 6.2) zijn beoordeeld op de wijze waarop ze met deze problemen omgaan.

Ondanks het gebrek aan kwantitatief materiaal, kon in paragraaf 6 op basis van een kwalitatieve inschatting aannemelijk gemaakt worden dat verschillen in de gebruikte financiële technologie van invloed zijn op de hoogte van de kosten. Elke onderscheiden vorm van informele financiële dienstverlening beperkt de risico's op eigen wijze. Deze conclusie is zodanig inspirerend, dat in de voorlaatste paragraaf zelfs tentatieve voorstellen gedaan zijn om in het kader van projecten &

⁴⁸ Vermoedelijk, omdat dit niet te verifiëren is, vanwege problemen van attributie en fungibiliteit: zie David en Meyer, in: Von Pischke et al., 1983, p. 84-95.

programma's op innovatieve en duurzame wijze dergelijke resultaten te bereiken. Ultiem doel is namelijk het vergroten van de toegang tot financiële dienstverlening van marginale groepen.

Het zij herhaald: de voorstellen zijn tentatief van aard. Empirisch materiaal over informele vormen van financiële dienstverlening is schaars vergeleken met bijvoorbeeld de ervaringen met gesubsidiëerd en 'supervised' krediet. Case-studies van zgn. 'institutional marriages' zijn van recente datum en beperkt in aantal (Seibel, 1989, 1990). Of de ideeën van paragraaf 7 uitvoerbaar zijn, en zo ja, hoe ze het best gerealiseerd kunnen worden, zijn vragen die slechts op basis van experimenteel veldonderzoek beantwoord kunnen worden. Meer inzicht is nodig in de wijze waarop formele en informele instellingen kunnen samenwerken, zonder dat dat ten koste gaat van de sterke punten van de één, en zodanig dat eventuele negatieve kenmerken geneutraliseerd worden. Experimenten op dit gebied dienen begeleid te worden door onderzoek, opdat projectresultaten direct waargenomen en geïnterpreteerd kunnen worden ten behoeve van een snelle bijsturing. Dit kan het wetenschappelijk inzicht, m.n. in de sterke kanten van onderscheiden vormen van informele financiële dienstverlening, ten goede komen.

Deelantwoorden op de vraag onder welke omstandigheden kleinschalige financiële dienstverlening t.b.v. marginale groepen duurzaam is, zijn:

1. er moet sprake zijn van een faciliterend macro-economisch en monetair klimaat. Dit betekent o.a dat er voldoende ruimte moet bestaan om decentraal kosten door te berekenen in prijzen, besparingen aan te trekken, enz (deregulering). Tevens dient een voldoende mate van concurrentie te zorgen voor de incentives die aanleiding geven tot proces-innovatie. Dat stimuleert kostenbeheersing;
2. niet-financiële instrumenten kunnen ingezet worden om de kwaliteit van de vraag naar financiële diensten, oftewel de schuldcapaciteit van potentiële cliënten, te vergroten; en
3. de gebruikte financiële technologie dient afgestemd te zijn op de doelgroep, wederom t.b.v. kostenverlaging.

In het kader van punt 3 kunnen de verschillende vormen van informele financiële dienstverlening als inspiratie-bron dienen.

Mogelijkheden en beperkingen van informele financiële dienstverlening

Voorzichtigheid is troef; informele dienstverlening is mogelijk inspirerend, maar op lokaal niveau moeten de sterke en zwakke punten nog blijken. Deze kunnen niet zonder meer vergeleken worden met resultaten elders (bijvoorbeeld actieve rente-tarieven in urbane gebieden of op internationale markten). De vraag is namelijk relevant of een financieel produkt als bijvoorbeeld krediet, dat door verschillende informele agenten op verschillende momenten aan verschillende klanten op verschillende lokaties verstrekt wordt, wel zo'n homogeen produkt is. Risico's en informatie- c.q. transactie-kosten kunnen variëren per marktsegment of zelfs per cliënt! Dit zou betekenen dat indien er weinig aanbieders van krediet zijn in een bepaald marktsegment (dat mogelijk correspondeert met een bepaalde regio of sector), en het rentepercentage lijkt relatief hoog, het nog maar de vraag is of er sprake van een monopolistische marktform. Per marktsegment zal het rentepercentage gerelateerd dienen te worden aan lokale kosten. Met het mogelijk heterogene karakter van een financieel produkt als krediet dient rekening gehouden te worden in

een debat over de marktstructuur van 'de informele financiële markt'. Deze vormt geen geheel, de dienstverlening van de één kan niet zonder meer vergeleken worden met die van een ander.

Daarom is in een context van onderontwikkeling (zie hierboven: punt 1 en 2) iedere aanbieder van financiële diensten er één die waarschijnlijk in staat is om hoge risico's en kosten van dienstverlening binnen een bepaald marktsegment te compenseren. Daar waar schaarste aan financiële dienstverlening nijpend is en armoede algemeen, zijn financiële agenten, in plaats van monopolisten, wellicht te beoordelen als pioniers. In dat kader is een discussie over monopolie-winsten (met als denkbeeldig referentie-kader het ideaal van 'volkomen concurrentie') een moeizame zaak. Het lijkt beter het (mogelijk) innovatieve gedrag van de agenten in een dynamisch theoretisch kader te analyseren.

Bovendien behelst de vaststelling van monopolie-winsten, het traceren van relatief lage en vooral stabiele kosten in vergelijking tot het prijsniveau. Die stabiliteit is echter illusoir. Onzekerheid is fundamenteel, en transactie-kosten variëren per cliënt(groep) en kunnen hoger uitvallen dan verwacht (zie Aleem, 1990). Innovatie-kosten moeten mede in beschouwing genomen worden. Als deze hoog zijn, is het gebrek aan aanbieders van financiële diensten verklaard. Het laatste is dan gevolg van de geringe winstgevendheid van deze 'tak van sport' gegeven de gebruikte financiële technologie.

Impliciet is hierboven de vraag opgeworpen welke categorieën klanten bediend worden door verschillende informele financiële agenten. Op het eind van paragraaf 5.3 is weliswaar gesuggereerd dat informele kredietverschaffers, generaliserend gesproken, een cliëntèle bedienen die zich kenmerkt door relatief hoge risico's en kosten t.o.v. de formele sector (dit is aangetoond door Hoff en Stiglitz, 1990), maar er is nog geen onderscheid gemaakt naar verschillen binnen de informele financiële dienstverlening. In die richting stel ik voor dat toekomstig onderzoek plaats vindt, i.h.b. naar de kenmerken van cliënten van verschillende bronnen van informele financiële dienstverlening. Nagegaan moet worden of het onderscheid tussen directe en indirecte financiële dienstverlening, persoonlijke en zakelijke relaties, en commerciële en niet-commerciële agenten, functioneel is. Daarbij is het hoofddoel gebaat, t.w.:

verwerving van kennis van, en inzicht in de sterke en zwakke punten van verschillende vormen van informele financiële dienstverlening.

In het licht van dit voorstel is het dus te verdedigen dat in de tekst (o.a. in par. 7, m.b.t. het idee van samenwerking tussen formele en informele financiële instellingen) nog is uitgegaan van een generaliserend vooroordeel jegens informele financiële agenten. Over de inhoud van het vooroordeel valt te debatteren, maar dan wel op basis van (nog te genereren) empirisch materiaal. Vooralsnog is het inzicht in hun handel en wandel beperkt, en bevredigen de traditionele vooroordelen niet meer. Deze waren ook generaliserend, maar dan negatief van toon, en ongedifferentieerd.

Tenslotte: er zijn vragen gerezen over 'interlinking' van krediet- en goederen danwel diensten-transacties. De eerste luidt of 'interlinking' marktsegmentatie bevordert danwel vermindert. Een tweede ligt in het verlengde van de eerste: in hoeverre worden 'excessieve' monopolie-winsten gemaakt? Om deze vraag te beantwoorden, dient er een adequate methodologie ter berekening van de 'impliciete rentevoet' ontwikkeld te worden. Dan zou ook vastgesteld kunnen worden:

- of er überhaupt winst gemaakt wordt op de kredietcomponent binnen een pakket transacties;

- of impliciete rentevoeten hoog zijn in vergelijking met de kosten;
- waarom niet meer handelaren/kredietgevers toetreden tot de markt.

In verband met het laatstgenoemde punt vraag ik me af hoe hoog 'barriers to entry' zijn. Kunnen deze verlaagd worden door de toegang van handelaren/kredietagenten tot formele kredietfondsen te vergroten? Zo ja, leidt dat dan tot verlaging van de kosten van 'interlinked' krediet voor cliënten?

Ten derde: wat is de rol van de verplichte verkoop van produkten van de cliënt aan de handelaar/kredietverschaffer? Fungeert dit als substituut voor de meer conventionele vormen van onderpand die door formele instellingen gevraagd worden? Aan de ene kant wel, immers, 'interlinking' zorgt ervoor dat het nakomen van rente- en aflossingsverplichtingen hoog op de agenda komt van de cliënt. Oftewel, in de terminologie van Von Pischke (1991; zie paragraaf 5.1): de kredietgever klimt op in de claim-hiërarchie van de cliënt. Aan de andere kant is het mogelijk dat verkoop van de productie (i.h.a. de goederen & diensten-transactie) het doel is van de kredietgever, niet 'slechts' een middel om het risico van wanbetaling te verminderen.

Ten vierde en ten laatste: hoe verhoudt 'interlinked credit' zich tot de drie door Hoff en Stiglitz (1990) genoemde fundamentele problemen van 'screening, monitoring, end enforcement'. Als meer inzicht kan ontstaan in het gedrag van corresponderende informatie-kosten i.g.v. 'interlinking', zijn we een stap verder op weg naar 'appropriate financial technologies'.

Aangepaste financiële technologie t.b.v. 'aanvullende' micro-projecten

Teruggrijpend op punt 3 van de voorwaarden, wil ik het punt van de geschikte en aangepaste financiële technologie nader uitwerken, in het kader van de suggestie van paragraaf 7 dat additionele micro-projecten soms gewenst zijn. Dé uitdaging is het productie-proces van financiële diensten projectgewijs zó te initiëren en organiseren, dat voorheen van dienstverlening uitgesloten groepen bereikt worden en de beschikking krijgen over spaar- en kredietfaciliteiten die aansluiten bij hun behoeften:

1. heeft de doelgroep, behalve aan spaar- en kredietfaciliteiten, ook behoefte aan andere vormen van financiële dienstverlening?;
2. kunnen grote afstanden, zeker in rurale gebieden, overbrugd worden;
3. voor wat betreft spaarfaciliteiten: aan welke voorwaarden dient voldaan te zijn, wil de mobilisatie van de besparingen van armen adequaat geschieden? Enerzijds zijn opvraagbaarheid, liquiditeit, etcetera belangrijk voor potentiële spaarders. Anderzijds is het voor de financiële agent van belang het geheel zó te organiseren dat het voldoende rendement oplevert;
4. aan de kredietkant blijven de grootte, termijn en terugbetaling van de leningen, en de snelheid waarmee procedure's afgerond worden, problematisch;
5. bestaat er voldoende wederzijds vertrouwen? Dit is de belangrijkste voorwaarde voor stabiele relaties, d.i. een duurzaam project.

Het brengt me bij een tweetal praktische suggesties voor veldonderzoek. Per lokatie zou de in dit RM gebruikte globale categorie 'marginale groepen' een specifieke inhoud dienen te krijgen.

De beschrijving van de doelgroep kan geschieden aan de hand van de vijf hierbovengenoemde bancaire criteria. Dat vormt de basis om financiële diensten op de juiste wijze te verstrekken, danwel te besluiten andere ontwikkelingsinstrumenten in te zetten.

Ten tweede zou in het veld geëxperimenteerd moeten worden met flexibele terugbetalingschema's (Von Pischke, 1991). Donoren en/of nationale overheden kunnen hiervoor éénmalig het benodigde kapitaal beschikbaar stellen. Het gaat erom (formele) financiële dienstverleners zover te krijgen dat uitstel van betaling zonder meer mogelijk wordt als een oogst mislukt, of andere onvoorziene omstandigheden optreden. Dit punt verdient nadere uitwerking.

Hebben spaar- en kredietprojecten toekomst?

In de inleiding is Von Pischke geciteerd, die stelde dat (1991:303) 'credit (...) is unlikely to be an appropriate developmental response' als de schuldcapaciteit laag is of lijkt (1991:303). Gegeven de inhoud van bovenstaande hoofdstukken gaat een dergelijke uitspraak wat ver. In dit RM was de gedachte dat een *geschikte, kostenverlagende financiële technologie* dienstverlening aan groepen met een lage schuldcapaciteit mogelijk maakt. Innovatie is een sleutelwoord, zeker in het design van projecten en programma's. Een dynamisch perspectief is nodig om ze op hun waarde te beoordelen. Die waarde ontlenen ze voornamelijk aan de mate waarin ze bijdragen aan de consolidatie en bevordering van *vertrouwensrelaties* tussen aanbieders en vragers van financiële diensten (hetgeen, dat is duidelijk, óók mogelijk is i.g.v. arme groepen).

Mijn standpunt is minder radicaal als dat van Von Pischke, die voor krediet al snel geen rol meer ziet weggelegd om het ontwikkelingsprobleem op te lossen. Waar de schuldcapaciteit lager is dan het in financieel opzicht nog nét rendabele minimum kredietbedrag, zo redeneert hij, kan geen krediet verstrekt worden. Innovaties zoals de Grameen Bank zouden schaars zijn, ongewoon, en niet-repliceerbaar voor overheden en donoren (ibid). Echter, zijn analyse is statisch van karakter. Een afweging van marginale kosten en baten is niet mogelijk waar een organisatie-structuur verandert, innovatie plaatsvindt, en vertrouwen ontstaat doordat informatie vrijkomt over diegenen waarvan voorheen de perceptie van risico's verstoord was, hetgeen onzekerheid te groot deed zijn.

Behalve de Grameen Bank bestaan méér voorbeelden van programma's op het gebied van financiële dienstverlening die tot vergroting van de toegang van marginale groepen hebben geleid (zie bijvoorbeeld Yaron (1991) en Padmanabhan (1989), én duurzaam bleken te zijn. Het lijkt mogelijk transactie-kosten te verlagen, zowel voor vragers als aanbieders van financiële diensten. Die mogelijkheden (zie paragraaf 6.3 en 7) dienen nader onderzocht te worden, in de traditie van Egger (1986), Yaron (1991), Kropp (1989), Moll (1989), Seibel (1989), en anderen.

Financiële dienstverlening in urbane gebieden

Tijdens het bestuderen van de literatuur, vooral de empirische studies, is mij opgevallen hoe groot de voorsprong is van onderzoek dat zich richt op het bevorderen van de kleinschalige financiële dienstverlening in rurale gebieden. Een laatste suggestie voor veldonderzoek is dan ook de bijzondere kenmerken van de problematiek van kleinschalige financiële dienstverlening in urbane en/of metropolitane gebieden te onderzoeken.

LITERATUUR:

- Adams, D.W. (1984), Effects of finance on rural development, in: *Undermining rural development with cheap credit*, Boulder, Colorado: Westview Special Studies in Social, Political and Economic Development
- Aleem, I. (1990), Imperfect information, screening, and the costs of informal lending: a study of a rural credit market in Pakistan, in: *The World Bank Economic Review*, vol. 4, no. 3, p. 329-349, Washington: World Bank
- Anderson, J. (1990), Does regulation improve small farmers access to Brazilian rural credit?, in: *Journal of Development Economics*, jrg. 33, pag 67-87, North-Holland
- Asian Development Bank (1990), Informal finance in Asia, in: *Asian Development Outlook 1990*, Manila: ADB
- Berger, M. (1989), Giving women credit: the strengths and limitations of credit as a tool for alleviation poverty, in: *World Development*, jrg. 7, pag 1017-1032, Great Britain: Pergamon Press
- Bouman, F.J.A. (1989), *Small, short and unsecured: informal rural finance in India*, New Delhi: Oxford University Press
- Desai, B.M. (1983), Group lending in rural areas, in: Von Pischke, Adams & Donald, *Rural financial markets in developing countries: their use and abuse*, Baltimore: John Hopkins University Press
- Devereux, S., et al. (1987), *A manual of credit & savings for the poor of developing countries*, London: OXFAM
- Egger, P. (1986), Banking for the rural poor: lessons from some innovative savings and credit schemes, in: *International Labour Review*, jrg. 125, pag 447-462, Geneve
- Fernando, N. A. (1991), Mobilizing rural savings in Papua New Guinea: myths, realities, and needed policy reforms, in: *The Developing Economies*, jrg. XXIX-1, pag 44-53
- Floro, S.L. & P.A. Yotopoulos (1991), *Informal credit markets and the new institutional economics: the case of Philippine agriculture*, Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press
- Gonzalez-Vega, C. (1984), Credit rationing behavior of agricultural lenders: the iron law of interest-rate restrictions, in: Adams, et al., *Undermining rural development with cheap credit*, Boulder, Colorado: Westview Special Studies in Social, Political and Economic Development
- Groot de, H. & O. Hospes (1988), *Policy guidelines for NGOs involved in saving and credit schemes*, Den Haag: Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking NOVIB

- Harper, M. (1991), From the editor, in: *Small Enterprise Development: an international journal*, vol. 2, no. 4, Intermediate Technology Publications, London
- Hoff, K. & J.E. Stiglitz (1990), Imperfect information and rural credit markets: puzzles and policy perspectives, in: *The World Bank Economic Review*, jrg. 4-3, pag 235-367, Washington: World Bank
- Houten van, R. (1991), Bankieren op de drempel van een hut, in: *Vice Versa*, jrg. 25, nr. 3, Den Haag: SNV
- Huppi, M. & G. Feder (1989), *The role of groups and credit cooperatives in rural lending*, Washington: Agricultural Policies Division, Agriculture and Rural Development Department, World Bank
- Kropp, E., et al. (1989), *Linking self-help groups and banks in developing countries*, Eschborn: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, GTZ & GSE
- Kuiper, K. (1989), *Notitie roulerende fondsen (revolving funds)*, Den Haag: DGIS/Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Levitsky, J. (1989), Innovative financing systems, in: *Small enterprises, new approaches*, p. 123-138, Den Haag: DGIS/Ministerie van Buitenlandse Zaken (IOV)
- Moll, H.A.J. (1989), *Farmers and finance: experience with institutional savings and credit in West Java*, Wageningen: Agrarische Universiteit
- Padmanabhan, K.P. (1988), *Rural credit: lessons for rural bankers and policy makers*, London: Intermediate Technology Publications Ltd
- Patten, R.H. & J.K. Rosengard (1991), *Progress with profits: the development of rural banking in Indonesia*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies / ICS Press
- Remenyi, J. (1991), *Where credit is due: income-generating programmes for the poor in developing countries*, London: Intermediate Technology Publications Ltd
- Rhyne, E. & M. Otero (1992), Financial services for microenterprises: principles and institutions, in: *World Development*, vol. 20, no. 11, pp. 1561-1571
- Ritzema, T. (1990), *Goedkoop krediet & economische ontwikkeling*, Amsterdam: doctoraal-scriptie OAE/FEWEC/VU
- Seibel, H.D. & Uben Parhusip (1989), *Linking formal and informal financial institutions: an action program in Asia in the Pacific (with a case study of Indonesia)*, Washington: seminarium van de Ohio State University, World Bank and USAID
- Seibel, H.D. (1989), Linking informal and formal financial institutions in Africa and Asia, in: *Microenterprises in developing countries*, London: Intermediate Technology Publications

- Siamwalla, A., *et al.* (1990), *The Thai rural credit system: public subsidies, private information, and segmented markets*, in: *The World Bank Economic Review*, jrg. 4-3, p. 271-295, Washington: World Bank
- Udry, C. (1990), *Credit markets in Northern Nigeria: credit as insurance in a rural economy*, in: *The World Bank Economic Review*, jrg. 4-3, p. 251-269, Washington: World Bank
- USAID (1973), *Spring review of small farmer credit in Mexico and Central America*, Washington: Agency for International Development
- Visser, E.J., *et al.* (1991), *Perspectivas para la organización de la comercialización campesina en Honduras*, CDR-VU, San José, Costa Rica
- Vogel, R.C. (1984), *Savings mobilisation: the forgotten half of rural finance*, in: Adams, *et al.* (eds.), *Undermining rural development with cheap credit*, Boulder, Colorado: Westview Special Studies in Social, Political and Economic Development
- Vogel, R.C. & D.W. Larson (1984), *Illusion and reality in allocating agricultural credit: the example of Colombia*, in: Adams, *et al.*, *Undermining rural development with cheap credit*, Boulder, Colorado: Westview Special Studies in Social, Political and Economic Development
- Von Pischke, J.D. (1991), *Finance at the frontier: debt capacity and the role of credit in the private economy*, Washington: World Bank
- Von Pischke, J.D., Dale W. Adams & Gordon Donald (1983), *Rural financial markets in developing countries: their use and abuse*, Baltimore: John Hopkins University Press
- World Bank (1989), *World Development Report 1989*, Washington: World Bank
- Yaron, Jacob (1991), *Successful rural finance institutions*, Washington: World Bank Discussion Paper 150
- Zavaleta, Luis R. (1989), *El financiamiento en el sector agropecuario de América Latina y el Caribe*, in: *IDB Yearbook*, pag 242-270

- 1991-1 N.M. van Dijk On the Effect of Small Loss Probabilities in Input/Output Transmission Delay Systems
- 1991-2 N.M. van Dijk Letters to the Editor: On a Simple Proof of Uniformization for Continuous and Discrete-State Continuous-Time Markov Chains
- 1991-3 N.M. van Dijk
P.G. Taylor An Error Bound for Approximating Discrete Time Servicing by a Processor Sharing Modification
- 1991-4 W. Henderson
C.E.M. Pearce
P.G. Taylor
N.M. van Dijk Insensitivity in Discrete Time Generalized Semi-Markov Processes
- 1991-5 N.M. van Dijk On Error Bound Analysis for Transient Continuous-Time Markov Reward Structures
- 1991-6 N.M. van Dijk On Uniformization for Nonhomogeneous Markov Chains
- 1991-7 N.M. van Dijk Product Forms for Metropolitan Area Networks
- 1991-8 N.M. van Dijk A Product Form Extension for Discrete-Time Communication Protocols
- 1991-9 N.M. van Dijk A Note on Monotonicity in Multicasting
- 1991-10 N.M. van Dijk An Exact Solution for a Finite Slotted Server Model
- 1991-11 N.M. van Dijk On Product Form Approximations for Communication Networks with Losses: Error Bounds
- 1991-12 N.M. van Dijk Simple Performability Bounds for Communication Networks
- 1991-13 N.M. van Dijk Product Forms for Queueing Networks with Limited Clusters
- 1991-14 F.A.G. den Butter Technische Ontwikkeling, Groei en Arbeidsproductiviteit
- 1991-15 J.C.J.M. van den
Bergh, P. Nijkamp Operationalizing Sustainable Development: Dynamic Economic-Ecological Models
- 1991-16 J.C.J.M. van den
Bergh Sustainable Economic Development: An Overview
- 1991-17 J. Barendregt Het mededingingsbeleid in Nederland: Konjunkturgevoeligheid en effectiviteit
- 1991-18 B. Hanzon On the Closure of Several Sets of ARMA and Linear State Space Models with a given Structure
- 1991-19 S. Eijffinger
A. van Rixtel The Japanese Financial System and Monetary Policy: a Descriptive Review
- 1991-20 L.J.G. van Wissen
F. Bonnerman A Dynamic Model of Simultaneous Migration and Labour Market Behaviour