

DAC sektor:
32110 Privat Sektor Programmer

Februar 2005

ERHVERVSINSTRUMENTERNE

En meta-evaluering er et forsøg på at sammenfatte en række evalueringer. Det indebærer også en vurdering af kvaliteten af de gennemførte evalueringer og deres brug af god evalueringspraksis. Målet for denne Meta-evaluering er at give et overblik over og perspektiv på de vigtigste danske erhvervsinstrumenter. Den bygger på syv evalueringer gennemført mellem 1996 og 2004 og på yderligere studier, litteratursøgninger og interviews med de danske aktører. Meta-evalueringen præsenterer en række erfaringer med henblik på at styrke politikeformuleringen og udvikle mere præcise retningslinier for udvikling og implementering af erhvervsinstrumenter i dansk udviklingsbistand. Meta-evalueringen er gennemført af NCG i 2004.

1. Baggrund

Igennem de sidste årtier, og især igennem de sidste 10 år, er fokus i den officielle udviklingsbistand i stigende grad flyttet over mod en stærkere og mere direkte involvering af den private sektor i et forsøg på at skabe økonomisk vækst i verdens fattige lande. Det har også været tilfældet i Danida, hvor der er etableret en række nye programmer og instrumenter for at styrke den økonomiske udvikling i udviklingslandene.

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) blev etableret i 1967. Importfremmekontoret for U-Landsprodukter (DIPO) blev etableret i 1977. Kontaktpunkt for U-landsteknologi blev etableret i 1991. Privat Sektor (PS) Programmet og Ordningen for Blandede Kreditter blev begge etableret i 1993. Endelig blev der etableret et Virksomhed-til-Virksomhed-program i Sydafrika i 1994, og et egentligt erhvervssektorprogram i Tanzania i

1998.

Alle disse erhvervsinstrumenter er blevet evalueret i de senere år med henblik på at vurdere deres resultater – både set i forhold til deres målsætningerne og i forhold til de mere overordnede mål om at bidrage til økonomisk og social udvikling i verdens fattige lande.

2. Resultater og erfaringer

Der er gennem de sidste årtier sket betydelige ændringer i opfattelsen af statens rolle i bekæmpelsen af fattigdom hos alle officielle donorer. Den private sektor er blevet tildelt en stadig mere central rolle som en ”vækstmotor” og er i stigende grad blevet set som den vigtigste kilde til den socio-økonomiske udvikling der direkte og indirekte kan hjælpe med at mindske fattigdommen. Danida har i denne periode etableret og finansieret en række instrumenter for at fremme erhvervsudvikling i

udviklingslandene og har været et af de førende donorlande på området.

Samtidig er der sket et skifte både i den private sektor selv og i forståelsen af dens rolle. Globalt har væksten i informations- og kommunikationsteknologien og i den finansielle og erhvervsrettede sektor været særlig dynamisk og omfattende. Derudover er betydningen af markedet, markedsinstitutioner og af international handel blevet stadig mere udtalt i udviklingen af den private sektor – især i udviklingslandene. Skal det lykkes at bevare og styrke effektiviteten i de forskellige udviklingsinstrumenter og programmer, er det derfor vigtigt at tilpasse sig disse ændringer.

Denne Meta-evaluering forsøger at se på erfaringerne fra de tidligere evalueringer af de vigtigste instrumenter, som Danida bruger til at udvikle den private sektor. De tidligere evalueringer er blevet sammenlignet og vurderet i lyset af den nuværende tænkning i udviklingsdebatten med henblik på at se på Danidas samlede portfolio af instrumenter og de forskellige instrumenters placering i denne og mulige forbedringer.

På mange måder svarer resultaterne i Meta-evalueringen til resultaterne fra OECD's gennemgang af den danske udviklingsbistand i 2003 (DAC 2003). OECD understregede, at Danida var i front, når det gjaldt udviklingen af nye metoder til erhvervs- og privatsektorstøtte, men samtidig, at det var nødvendigt at gennemgå de forskellige instrumenter i lyset af den nuværende udvikling og tænkning.

Danidas erhvervsinstrumenterne opererer i dynamiske omgivelser – både i Danmark og i udviklingslandene. Hvert instrument blev udformet i overensstemmelse med forholdene på det tidspunkt, de blev skabt. Med de økonomiske og politiske ændringer, der er sket siden, er der behov for at tilpasse aktiviteterne, og for at indstille fokus på nye mål. Den danske ressourcebases behov har også ændret sig igennem tiden, og forventningerne hos de enkelte grupper i ressourcebasen har udviklet sig i forskellige retninger vis-a-vis erhvervsinstrumenterne. I Danmark er dette blevet reflekteret i en pragmatisk udvikling af nye instrumenter, som man antog passede bedre til de nye krav og betingelser. Imidlertid fortsatte de tidlige instrumenter, dog i nogle tilfælde med mindre finansieringsrammer.

Danida har i mange henseender været foran de øvrige donorer i sektoren, og man har været på linie med den nyeste internationale tænkning. I de

senere år har det betydet mere støtte på meso- og makro-niveau og mere indirekte end direkte støtte. Denne ændring af tilgangen til privatsektorudvikling er parallel med udviklingen i den generelle bistandspolitik, hvor programbistand har afløst projektbistand. I starten kom inspirationen til disse ændringer fra erfaringerne fra sektorprogrambistanden, men den seneste generation af instrumenter reflekterer de nyeste teorier. Som eksempel på dette er de innovative og ambitiøse komponenter indenfor handelsrelateret udviklingshjælp i erhvervssektorprogrammerne. På samme tid har man bibeholdt en stærk vægt på mikro-niveauet, der er kædet sammen med danske firmaers deltagelse i udviklingsbistanden.

Den generelt pragmatiske logik, som Danida har fulgt i opbygningen af viften af erhvervsinstrumenter, har resulteret i en samling instrumenter der – skønt de dækker en bred kreds af relevante tiltag – ikke bevidst er udviklet til at komplementere hinanden. I et antal tilfælde har klart opstillede målsætninger og indikatorer ikke været specificeret i designfasen og er stadig ikke specificeret i dag. Hvad angår mikro-instrumenterne gælder det ikke alene fattigdomsbekæmpelse med også forretningsmæssige målsætninger og indikatorer. Det har betydet, at evalueringerne af de forskellige programmer har måttet opfinde målsætninger og indikatorer for programmerne. Det er i de fleste tilfælde – men ikke i alle – sket i et forsøg på at afspejle den samtidige tænkning, der var omkring privatsektorudvikling. Sammen med en række begrænsninger på grund af den forretningsmæssige fortrolighed har det betydet, at evalueringerne ofte er blevet opfattet som subjektive og kvalitative.

En af erfaringerne er, at der er brug for at etablere klare, enkle, operative og entydige mål og indikatorer for hvert enkelt instrument. De skal helst udvikles allerede i designfasen, men hvis dette ikke er sket, må de tilføjes senere. Det vil betyde, at portefølje kan rationaliseres og udvikles yderligere, og at de individuelle instrumenter kan forbedres i lyset af erfaringerne. Målsætninger og indikatorer skal, overalt hvor det er muligt, være kvantitative uden at være for tekniske.

En relevant sammensætning af porteføljen af erhvervsinstrumenter bør kombinere en indsats overfor modtagerlandets erhvervs politik, samtidig med at der sættes direkte ind overfor kapaciteten i erhvervs livet i modtagerlandene. . Indsatsen skal ske med en direkte kobling til fattigdomsbekæmpelse. Der er større chance for at få en relevant udviklingseffekt gennem en indsats på meso- eller

på makro-niveauet end på mikro-niveauet. Men en godt planlagt indsats på mikro-niveauet kan give direkte og indirekte udviklingseffekter. En anden erfaring er, at alle interventioner skal målrettes mere mod lokale markedsfejl, der er blevet identificeret gennem en analyse og vurdering af de lokale forhold. I den forbindelse er det tydeligt, at Danidas portefølje er blevet stadigt mere udviklingsorienteret.

For at styrke både rammerne for og kapaciteten i den private sektor og for at få den bedste fattigdomseffekt er det vigtigt at vælge interventioner, der når langt ud og har mange afsmittende effekter i modtagerlandene. Erfaringen har været, at der opnås den største udviklingseffekt, hvis indsatsen målrettes mod lokale flaskehalse i modtagerlandene. Det støtter argumentet om, at det er vigtigt at identificere markedsfejl og vælge instrumenterne ud fra deres sandsynlige udviklingseffekt under hensyntagen til både ressourcer og lokale markedsforhold. Mere generelt er det vigtigt at anerkende relevansen og effekten af instrumenter rettet mod institutionelle problemer.

Selv om det anerkendes, at en større indsats på makro- og meso-niveauet vil øge effektiviteten af bistanden, så er de eksisterende målsætninger og indikatorer kun svagt udviklede og anvendes kun sparsomt af både Danida og af de øvrige donorer. Her er der brug for en øget indsats. En erfaring er også, at evalueringerne af effektiviteten af især instrumenterne på mikro-niveauet har været vanskelige og nogle gange for upræcise, fordi der manglede klare målsætninger i programmerne.

Danida er begyndt at overveje nytten af at benytte det ene eller det andet instrument, men kunne med fordel i højere grad benytte indirekte interventioner. Det vil øge virkningen, fordi en større målgruppe nås. Og det vil ikke nødvendigvis betyde en mindre involvering af den danske ressourcebase. Det kan faktisk, som det også er tilfældet for interventioner på meso- og makro-niveauet, betyde en øget involvering af sektorer (f.eks. den finansielle sektor), der ellers har været underrepræsenteret i ressourcebasen. En anden måde at øge effektiviteten på kan være at fremme katalytiske effekter i udviklingen af målsætninger for og i overvågningen af de enkelte instrumenter. Effektiviteten kunne øges yderligere ved at fortsætte afbindingen eller ved, på andre måder, at gøre mere for at øge konkurrencen i implementeringen af programmerne.

Erfaringen er, at lokalt ejerskab, involvering af lokale aktører samt overførsel af kompetencer

indenfor regulering, fremme og formidling i forbindelse med opbygningen af lokale institutioner er nødvendige forudsætninger for at sikre de ikke-finansielle aspekter af bæredygtighed. Men for den finansielle bæredygtighed er det ikke nok. Ved interventioner for at oprette eller omstrukturere virksomheder eller institutioner må der skabes sikkerhed for, at omkostningerne kan blive dækket. Når det gælder institutioner indenfor den private sektor er det derfor nødvendigt med selvfinansiering for at sikre den finansielle bæredygtighed. Det har betydning for de kompetencer, der må overføres, og for hvordan overførslerne er finansieret. Subsidier kan kun forsvares midlertidigt med baggrund i meget positive afsmittningseffekter som for eksempel udbud af produkter eller serviceydelser, som enten ikke findes eller er vanskeligt tilgængelige for bestemte og fattige dele af befolkningen.

Udover de generelle erfaringer fra hele spektret af Danidas erhvervsinstrumenter er der en lang række vigtige erfaringer fra evalueringerne af de enkelte interventioner. Her skal nævnes to nært beslægtede pointer. For det første blev de fleste interventioner indtil for nylig udviklet uden klare målsætninger, forventede resultater og uden indikatorer eller normer for at måle succes eller fiasko. De mangler er ved at blive rettet for mange instrumenter, herunder alle nye instrumenter, men burde blive rettet for alle aktive instrumenter. For det andet har netop de mangler betydet, at evaluatorene har lænet sig for meget op af intuitive tests og kvalitative argumenter. Evalueringer af de danske erhvervsinstrumenter skal være konsistente og grundige, men de kan kun blive tilstrækkeligt dækkende, hvis instrumenterne udvikles på en mere sammenhængende måde.

3. Danidas kommentarer

Danida noterer, og værdsætter, vurderingen i evalueringen, at ” Danida har i mange henseender været foran de øvrige donorer i sektoren, og man har været på linie med den nyeste internationale tænkning”. Det er også sandt, at denne udvikling har betydet større fokus på makro- og meso-niveauet. Således indfører Danida for tiden – på makro-niveauet – et sæt indikatorer for et godt erhvervs-klima i sine landestrategier. Disse indikatorer vil afspejle de forhindringer, der er for at drive virksomhed i modtagerlandene. På meso-niveauet regner Danida med at have fire erhvervssektorprogrammer i gang inden for det næste år i Ghana, Kenya, Tanzania og Vietnam. Endelig giver man en fremtrædende plads i de andre sektorprogram-

mer – primært landbrugssektorprogrammerne – til privatsektorindsatser. Der lægges særlig vægt på mikro-finansiering. Programidentifikation og -formulering stræber mod, at de såkaldte indirekte interventioner virkelig bliver rettet mod markedsfejl og -flaskehalse i erhvervssektoren, hvilket er en af hovedpointerne i Meta-evalueringen.

Når det er sagt, finder Danida, at Meta-evalueringen ikke fuldt ud anerkender det bidrag, de forskellige erhvervsinstrumenter giver til udviklingsprogrammerne i modtagerlandene. Inden for privatsektor-udvikling bidrager private danske virksomheder ofte betydeligt, for eksempel inden for overførsel af ledelsesfærdigheder og knowhow, virksomhedsrelevante teknologier, kvalitetssikring og kvalitetsstandarder samt mere omkostningseffektive arbejdsprocesser. Endvidere giver den førstehåndserfaring, danske virksomheder får gennem involvering i PS-Programmet, Danida et vigtigt indblik, som kan anvendes, når erhvervssektorprogrammerne skal udformes. Det er derfor, Danida agter at involvere dansk erhvervslivs knowhow i visse komponenter af erhvervssektorprogrammerne, for eksempel vedrørende små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne. Der er også derfor, at erhvervsinstrumenterne – ikke mindst PS-Programmet og de blandede kreditter – bør betragtes som en del af det overordnede danske bistandsprogram i disse lande, og deres bidrag skal ses i den sammenhæng.

Meta-evalueringen synes ikke at tage hensyn til, at i løbet af de 11-12 år der er gået, siden de to ovennævnte programmer blev skabt, er sket en markant udvikling i erhvervsklimaet i et antal udviklingslande, heriblandt adskillige af Danidas programsamarbejdslande. Dette er resultatet af forbedret regeringsførelse tilvejebragt af regeringerne selv og støttet af en samlede kreds af donorer. Som et resultat af dette – sammen med en øget interesse for outsourcing – er de udenlandske investeringer, også de danske, vokset i mange lande. Dette har

øget de samlede ressourcer i landene. Mulighederne for at skabe synergi mellem mikro-niveau interventionerne og de mere komplekse programmer, såsom erhvervssektorprogrammerne, er derfor større end nogensinde, og disse muligheder bliver i stigende grad udnyttet af de danske ambassader. Hvis de er designede på en hensigtsmæssig måde, kan mikro-niveau interventionerne være endnu mere relevante, end de var for et årti siden. I lyset af den stigende betydning af målrettede mikro-interventioner vil Danida i 2005 introducere en venture kapital fond som en del af programmet for Offentlige Private Partnerskab i udviklingssamarbejdet og tage yderligere skridt til at øge brugen af mikro-finansiering.

Det er et af Meta-evalueringens hovedpointer, at når man skal evaluere effektiviteten af instrumenterne på mikro-niveauet, har det været vanskeligt og nogle gange har resultatet været for dårligt, fordi der manglede klare målsætninger i programmerne. Det er imidlertid også påpeget, at sådanne mål (med indikatorer) selvfølgelig indgår som en integreret del af udformningen af programmer i dag. Det er vigtigt at understrege, at i de sidste par år har PS-Programmet og de blandede kreditter benyttet et antal specifikke, kvantitative indikatorer i projekterne. Indikatorerne omfatter resultater såvel som virkning, og i tillæg til de rent økonomiske forhold også sociale og tværgående hensyn. Danida anerkender behovet for at videreudvikle disse og samtidig – i samarbejde med de andre donorer – at fortsætte med at støtte de nationale partnere i at udvikle klare mål og indikatorer på makro- og meso-niveauerne.

Selv om Meta-evalueringen ikke formulerer specifikke anbefalinger, finder Danida, at den er et nyttigt bidrag til det fortsatte arbejde med privatsektor-udvikling. Den vil som sådan blive en del af baggrundsdokumentationen for den gennemgang af handlingsplanen for erhvervsudvikling for 2001, som vil blive foretaget i de kommende måneder.