

UDENRIGSMINISTERIET

DANIDA | DANMARKS
UDVIKLINGSSAMARBEJDE



EVALUERING AF DANIDAS STØTTE TIL UDVIKLING AF VÆRDIKÆDER

EVALUERINGRESUMÉ

Jun 2016

Danida har siden 2002 ydet støtte til udvikling af værdikæder gennem de bilaterale programmer. Værdikædeindsatserne spænder over en bred vifte af forskellige typer af aktiviteter i en lang række lande. En ny evaluering konkluderer, at Danidas støtte til værdikæder i de fleste tilfælde har haft en betydelig effekt i forhold til øget beskæftigelse og øgede indtægter for målgruppen. Evalueringen vurderer også, at Danidas fleksible tilgang til værdikædeindsatser har været relevant, men generelt har indsatserne været præget af for lidt markedsanalyse og for ensidig fokus på primærproduktion.

Værdikædeindsatser anvender ofte en kombination af rådgivning og finansielle ydelser. Det har været en effektiv måde for mindre virksomheder og landbrugsproducenter at øge deres produktion og

indtjening over en periode på 2-3 år. Evalueringen finder imidlertid ikke, at Danidas indsatser har lagt grunden for en bredere baseret og længerevarende vækst indenfor de støttede værdikæder. I nogle tilfælde har indsatsen været for kortvarig og i andre tilfælde har der ikke været nok fokus på de strukturelle forbedringer, der kunne skabe en mere langsigtet effekt.

Evalueringsrapporten kan downloades fra internettet via evaluering.um.dk

Resultater

En ny, uafhængig evaluering har gennemgået en række af Danmarks indsatser indenfor værdikædeudvikling. Evalueringen viser, at værdikædeindsatserne har ført til øgede indtægter og beskæftigelse i flere lande. Programmerne i Uganda, Serbien og Albanien havde en betydelig effekt på beskæftigelse, indtægter og produktionsniveauer efter 2-3 års Danida-støtte. Monitoreringsdata fra værdikædeprogrammet i Kenya tyder også på en væsentlig beskæftigelseseffekt. I Ukraine øgedes indkomst og produktion i mindre omfang, mens beskæftigelseseffekten var beskedent, primært på grund af mekanisering. Data fra programmerne i Ghana og Burkina Faso viste ingen betydelige effekter på indkomst og beskæftigelse.

I de tilfælde hvor der var en beskæftigelseseffekt, kom denne stærkere til udtryk i produktionsleddet end i forarbejdningsleddet. Det hænger sammen med, at de fleste af Danidas programmer primært fokuserede på landbrugsproduktion. Den øgede

beskæftigelse kommer hovedsageligt fra ufaglært arbejdskraft, især kvinder. Denne umiddelbare beskæftigelseeffekt kan dog aftage i takt med den strukturelle udvikling i landbruget, der medfører en højere grad af mekanisering.

Evalueringen har vurderet Danidas tilgang til værdikædeindsatser i forhold til international praksis og finder, at indsatserne i Naboskabsprogrammet (Serbien, Albanien og Ukraine) generelt repræsenterer den mest helstøbte værdikædetilgang. Også programmerne i nogle af de afrikanske lande (Kenya og Uganda) vurderes som relativt veludviklede indenfor nogle af de støttede værdikæder, mens f.eks. programmet i Burkina Faso har færrest karakteristika, der falder sammen med en traditionel værdikædetilgang. Det fremhæves, at de evaluerede indsatser er gennemført indenfor meget forskellige typer af produkter, som repræsenterer forskellig grad af 'modenhed' i forhold til en værdikædeindsats (f.eks. hvilken grad af organisering der er mellem producenter, opkøbere, forarbejdning, osv.).

I nogle programmer har værdikædeindsatserne været gennemført af regeringsinstitutioner i de pågældende lande, mens det i de fleste tilfælde har været privatsektor-organisationer eller fondsadministratorer, der har været ansvarlige for implementeringen. Evalueringen finder, at hvor nationale regeringer har spillet en rolle i implementeringen af værdikædeindsatser, har det ofte medført problemer med effektiviteten og bæredygtigheden.

Evalueringen analyserede programmernes resultater i forhold til fem forskellige dimensioner: naturgrundlaget, den menneskelige kapital (viden og færdigheder), den sociale kapital (organisering og relationer), fysisk kapital (udstyr og ejendom) samt finansiel kapital. Evalueringen viser, at værdikædeindsatserne i stort omfang har bidraget til forbedringer indenfor de fem dimensioner for målgruppen, som i de fleste tilfælde var mindre landbrugsprodu-

center og mindre virksomheder. Der er dog stadig i de fleste lande vigtige udestående problemer der skal tackles, før fremgangen er robust nok til også at sikre vedvarende forbedringer.

Naturgrundlaget: Værdikædeindsatserne har i nogle tilfælde bidraget til mere miljøvenlige produktionsmetoder (f.eks. mindre brug af sprøjtemidler), men programmerne har ikke i større udstrækning adresseret risikoen for større jorderosion eller vandmangel.

Menneskelig kapital: Værdikædeindsatserne har bidraget til at styrke den menneskelige kapital; først og fremmest gennem forbedrede færdigheder indenfor landbrugsproduktion, men også fødevarerikkerheden er forbedret for fattige småproducenter.

Social kapital: Værdikædeindsatserne har ofte sigtet mod at fremme mere robuste forbindelser og aftaler mellem de enkelte

led i værdikæderne og mellem producenterne. Evalueringen finder dog, at det kun i begrænset omfang er lykkedes at skabe denne varige styrkelse af samarbejdet indenfor værdikæderne og på tværs af værdikædeaktører.

Fysisk kapital: Værdikædeindsatserne har bidraget til at styrke infrastruktur og dermed kapaciteten indenfor de støttede værdikæder (udstyr, maskiner, lagerplads, kølefaciliteter, osv.) I det sydlige Serbien blev det vurderet, at produktions- og forarbejdningskapaciteten for frugt og bær var øget med mellem 20% og 30% som direkte følge af Danidas støtte. På trods af denne indsats, er mangel på lager- og forarbejdningskapacitet fortsat en vigtig hindring for videre udvikling af værdikæderne i de fleste af landene.

Finansiel kapital: Værdikædeindsatserne har bidraget til at forbedre den finansielle kapital for de berørte husstande og mindre virksomheder på kort sigt, navnlig ved

Danidas støtte til værdikæder sigter mod at fremme forbindelsen mellem mindre landbrugsproducenter og andre værdikædeaktører indenfor f.eks. forarbejdning, eksport og detailhandel, som samlet resulterer i produktion og afsætning af et produkt.

Danida har støttet værdikædeudvikling med et samlet beløb bevilget over de bilaterale programmer på ca. 1,3 mia. kr. i perioden fra 2002 til 2012. Porteføljen omfatter en bred gruppe af indsatser med en varierende grad af værdikædetilgang.

Evalueringen omfatter Danidas støtte til udvikling af værdikæder under 11 bilaterale programmer fra 2002 til 2012 (Serbien, Ukraine, Albanien, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Uganda, Tanzania, Zimbabwe, Mozambique og det regionale miljøprogram i Mellemamerika). Evalueringen blev udført af et hold uafhængige konsulenter fra det danske firma Orbicon og det hollandske Wageningen UR i perioden fra januar 2015 til februar 2016. Evalueringsholdet foretog kvalitative og kvantitative feltstudier i Burkina Faso, Uganda og Serbien samt korte feltbesøg til programmerne i Kenya og Ukraine.

hjælp af lån og tilskud samt forbedrede salgsindtægter. Fundamentet er dog i de fleste tilfælde endnu ikke lagt for indkomstforbedringer på længere sigt.

Konklusioner

Evalueringen drager følgende tre overordnede konklusioner:

Danida har anvendt en række forskellige tilgange til at støtte udviklingen af værdikæder på tværs af landene. Situationen i landene og de støttede værdikæder varierer betydeligt, så den fleksible tilgang til værdikædeudvikling har været relevant og brugbar. Dog er der kun i begrænset omfang blevet gjort brug af egentlige værdikædeanalyser. Særligt har nogle Danida-støttede indsatser været for ensidigt fokuserede på at øge landbrugsproduktionen, selv i lande hvor en tilgang mere orienteret mod markedet ville have været relevant. Danidas nyere værdikædeindsatser tager dog i videre udstrækning disse perspektiver i betragtning.

På baggrund af de etablerede indikatorer for målgrupperne (landbrugsproducenter og mindre virksomheder) vurderes effekten af Danida-støttede værdikædeindsatser generelt som høj. Skråddersyede tilbud, bestående af rådgivning kombineret med adgang til finansielle ydelser, har vist sig at være en effektiv måde at støtte producenter og mindre virksomheder på. Det har ført til betydeligt øgede produktionsniveauer, øgede indtægter og mere beskæftigelse over en 2-3 årig periode. Dette er sket på trods af at værdikædeindsatserne kun i begrænset omfang har fokuseret på en strategisk, markedsorienteret udvikling. Det tyder på, der har været forudsætninger for nogle hurtige gevinster for producenterne i form af umiddelbar efterspørgsel hos opkøbere.

Generelt finder evalueringen dog ikke, at værdikædeprogrammerne har tilvejebragt et godt grundlag for en bredere og mere

bæredygtig vækst på længere sigt, ligesom sektorrelaterede problemer i forhold til de støttede værdikæder ikke er blevet løst, f.eks. i relation til finansiering, uddannelse og infrastruktur. I nogle tilfælde har varigheden af værdikædeindsatserne været for kort til, at man kunne forvente blivende forbedringer, mens værdikædeindsatserne i andre tilfælde har været for fokuserede på kortsigtede produktionsstigninger uden en klar strategisk tilgang til at gøre noget ved strukturelle problemer i værdikæden eller på sektorniveau.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder fire overordnede anbefalinger:

For det første anbefaler evalueringen, at Danida fortsat betragter værdikædetilgangen som en mulighed for at støtte privatsektor-drevet og grøn vækst i partnerlandene. Det er dog vigtigt, at der indgår en vurdering af, hvor velegnet den pågældende sektor eller værdikæde er til en 'fuld' værdikædetilgang, eller om andre elementer skal indgå i støtten i kombination med en værdikædetilgang.

For det andet anbefales det, når en værdikædetilgang er vurderet som velegnet, at der indgår en mere strategisk og sammenhængende planlægning af indsatsen, som involverer anvendelsen af egentlig værdikædeanalyse for at identificere de vigtigste markedsbaserede udfordringer i værdikæden.

For det tredje anbefaler evalueringen, at Danidas valg af nationale partnere i værdikædeprogrammerne bliver baseret på en mere omfattende og strategisk vurdering af de mulige partners kapacitet og incitamenter til at gennemføre sådanne indsatser. En sådan vurdering bør også omfatte relationerne mellem den offentlige og den private sektor, ligesom de konkrete forhold på nationalt, regionalt og lokalt niveau i landet bør komme i betragtning.

Endelig anbefales det, at Danida i lande, som er ved at overgå fra at være modtagere af udviklingsbistand til handelspartnere for Danmark, sigter mod etablering af partnerskaber i relation til værdikædeindsatser. Partnerskaber (f.eks. med partnere fra den private sektor) kan fremme investeringer indenfor områder, der anses for at være flaskehalse for udvikling af en værdikæde.

Evalueringen kommer med en række mere detaljerede anbefalinger bl.a. vedrørende design af fremtidige værdikædeindsatser, bedre resultatmåling og samarbejdet med lokale myndigheder. Evalueringen indeholder desuden en række anbefalinger til, hvordan aspekter vedrørende grøn vækst og den menneskerettighedsbaserede tilgang, herunder kvinders ligestilling, bedre kan integreres i fremtidige værdikædeindsatser.

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

Foto: Jørgen Schytte/Danida

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

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

Abi-fonden i Uganda

Abi-fonden ("the Agricultural Business Initiative") arbejder for at skabe vækst og beskæftigelse gennem en øget konkurrenceevne for landbrugssektoren i Uganda. Fonden er etableret i samarbejde mellem Danmark og den ugandiske regering og er nu med-finansieret af en række donorer, bl.a. USA, Sverige, Belgien og EU. Abi-fonden tilbyder en kombination af finansielle ydelser og rådgivning under en værdikædetilgang

indenfor kaffe, majs, oliefrø, bønner samt frugt og grønt til eksport. Ca. 214.000 producenter og 259 forarbejdningsvirksomheder har fra 2010 til 2013 modtaget støtte fra programmet, og det vurderes, at ca. halvdelen af producenterne derigennem har forbedret deres produktion. Desuden har Abi-fonden fremmet kvalitet og produktstandarder og styrket afsætningen. Programmet har således generelt opnået sine umiddelbare målsætninger, men

evalueringen sætter spørgsmålstegn ved den langsigtede effekt af indsatsen. Det skyldes bl.a. at programmets tilgang har været meget efterspørgselsdrevet, hvilket i dets første fase medførte en fokus på produktionsorienterede aktiviteter frem for en mere strategisk tilgang til markedsudvikling. Det anerkendes, at Abi-fondens senere strategi adresserer disse udfordringer.

Støtte til frugt og bær i Serbien

Den danske støtte i det sydlige Serbien blev etableret i 2010 med det formål at fremme en bæredygtig, økonomisk vækst og jobskabelse gennem bedre konkurrenceevne og eksport af frugt og bær. Programmet har særligt arbejdet med forbedringer af produktiviteten og med kvaliteten af frugt og bær gennem en kombination af rådgivning til producenter og tilskud til investeringer.

Evalueringen viser, at programmet har haft en betydelig effekt for de fleste af produkterne. Fra 2012 til 2015 er produktionen f.eks. steget med 13 pct. for kirsebær, 8 pct. for blommer og hele 47 pct. for hindbær for de producenter der har modtaget støtte, mens andre producenter i området kun har oplevet mindre produktionsændringer. Evalueringen viser endvidere, at indkomsten fra frugt og bær steg betydeligt i perioden for de berørte producenter, og at denne

indtægtskilde var langt den væsentligste for disse familier. Desuden blev arbejdsstyrken forøget betydeligt i perioden. Programmet har således overgået sine målsætninger for perioden.

I forhold til at sikre længerevarende effekter af programmet og en udbredelse til andre producenter påpeger evalueringen udfordringer – bl.a. i form af manglende landbrugsrådgivning og manglende organisering af producenterne.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen, idet den bidrager med konklusioner og anbefalinger, der vil være relevante for tilrettelæggelsen af fremtidige værdikædeindsatser. Værdikædeudvikling er komplekst og vanskeligt at evaluere over en samlet programportefølje. De evaluerede programmer og lande er meget forskellige, hvilket gør det vanskeligt at uddrage generelle erfaringer.

Udenrigsministeriet er enig i, at værdikædeanalysen, der ligger til grund for programmerne, i nogen udstrækning har været af svingende kvalitet, men

hilser det samtidigt velkomment, at en fleksibel tilgang er vurderet som relevant og nyttig. Udenrigsministeriet er også enig i, at – især de tidligste programmer – var for fokuserede på at øge landbrugsproduktionen, og noterer sig, at evalueringen anerkender den stadigt øgede fokus på markedsorientering i programmerne over tid. Udenrigsministeriet vil fortsat styrke dette aspekt i værdikædeindsatserne.

Udenrigsministeriet noterer sig evalueringens konklusion om, at værdikædeindsatserne generelt har haft en høj effekt og at teknisk kapacitetsopbygning i kombination

med adgang til finansielle ydelser tilsyneladende har været et effektivt middel til at øge produktion, indtægter og beskæftigelse. Evalueringen indikerer, at der i forbindelse med programmerne har været en utilstrækkelig mobilisering af finansielle ydelser – særligt lån til anlægsinvesteringer. Her skal det dog understreges, at Udenrigsministeriet i så stor udstrækning som muligt ønsker at inddrage den finansielle sektors institutioner (banker mv.) for at fremme adgang til finansiering for den private sektor, hvilket ifølge international praksis anses for at være mere bæredygtigt, selvom det er vanskeligere på kort sigt.