



UDENRIGSMINISTERIET

OKTOBER 2023



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af dansk støtte til bedre rammevilkår for udvikling af den private sektor 2008-2021

Evalueringen omfatter den danske støtte til bedre rammevilkår for udviklingen af den private sektor i udviklingslande i perioden 2008-2021, hvor denne støtte i alt beløb sig til 1,8 milliarder kr. til de fire lande, evalueringsholdet besøgte: Ghana, Kenya, Mali og Tanzania. Evalueringen blev foretaget i perioden 2022-2023 af et konsulenthold fra Nordic Consulting Group (DK).

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Tungt bureaukrati og lange ventetider hos myndighederne. Uigennemsigtige skatter og afgifter. Korruption, dårlig infrastruktur og mangel på kvalificeret arbejdskraft. Det er blot nogle eksempler på rammevilkår, der skal ændres, hvis den private sektor i udviklingslandene for alvor skal blive en motor for både bæredygtig vækst og grøn omstilling. Derfor giver det god mening, at Danmark støtter bedre rammevilkår for den private sektor, konstaterer evalueringen.

Helt overordnet konkluderer evalueringen, at den danske støtte har været relevant, fordi den har været rettet imod områder, der er vigtige for en velfungerende privatsektor. Den danske støtte er gået til reformer af erhvervs-klimaet, til at forbedre dialogen mellem private virksomheder og offentlige myndigheder, til at reducere handelsbarrierer, til at forbedre erhvervsuddannelser og infrastruktur – og til arbejdsmarkedsreformer. Det er alt sammen initiativer, der har til formål at mindske omkostninger og risici for private virksomheder og at øge deres omsætning og overskud, så den private sektor kan blive en motor for vækst og udvikling.

Evalueringen fremhæver dog også, at den brede og langsigtede effekt af den danske støtte fremstår ret beskeden. Det drejer sig dels om utilstrækkelig dokumentation for effekter, dels andre former for problemer. I modtagerlandene har regeringernes reformvilje og den private sektors engagement i reformer f.eks. været begrænset. Og på dansk side peger evalueringen bl.a. på, at støtten ikke altid i tilstrækkelig grad har været baseret på grundige landeanalyser og godt nok tilpasset til den konkrete kontekst, at ambitionerne har været for store, programmerne for komplekse, og at modaliteter og prioriteter ofte er ændret undervejs. Det sidste har ført til, at flere programmer er blevet indstillet tidligt, selv om de – med nogle midtvejsjusteringer – kunne være fortsat og forbedret. Der peges også på, at nogle indsatser har været for fragmenterede, og at der ikke altid har været et tydeligt nok fokus på tværgående hensyn som ligestilling og grøn omstilling.

Evalueringen har dog også fundet positive, konkrete resultater af den danske støtte. Her peger evalueringen på, at forhold som bl.a. fokusering af støtte, politisk vilje fra de involverede regeringer til at engagere sig i reformer og en tilgang som inddrager flere aktører, herunder både civilsamfundet og den private sektor, har fremmet resultaterne. Opmærksomhed på ligestilling og grøn vækst har også bidraget positivt.

Samtidig konstateres det, at Danmarks støtte til bedre rammevilkår for den private sektor i udviklingslande de seneste år har været vigende, så den nu er langt mindre end den direkte støtte til private virksomheder. Evalueringen anbefaler, at støtten til bedre rammevilkår fastholdes som en central del af Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med fokus på grøn omstilling – og med brug af de erfaringer, der er gjort.

FAKTA OM DEN DANSKE STØTTE TIL BEDRE RAMMEVILKÅR FOR DEN PRIVATE SEKTOR

Den samlede danske støtte til bedre rammevilkår for den private sektor udgjorde 1,8 milliarder kr. i perioden 2008-2021 i de fire lande, evalueringen omfatter. I de første år af denne periode var støtten stigende, og Danmark havde deciderede erhvervssektorprogrammer i alle fire lande. Men de seneste mange år har støtten til rammevilkår været dalende, og langt den største del af den danske støtte til den private sektor går direkte til private firmaer. Denne udvikling tog især fart efter 2014, hvor Danida satte øget fokus på grøn omstilling, hovedsageligt med støtte kanaliseret direkte til private virksomheder og projekter. Denne direkte støtte er ikke omfattet af evalueringen.

Den støtte, evalueringen har kigget på, fordeler sig på seks hovedområder:

- Erhvervsreformer: 29 pct. af den samlede støtte
- Fortalervirksomhed for erhvervslivet: 30 pct.
- Forbedrede handelsvilkår: 13 pct.
- Erhvervsuddannelser: 13 pct.
- Infrastruktur: 8 pct.
- Arbejdsmarkedsreformer: 7 pct.

RELEVANT STØTTE TIL ERHVERVSREFORMER – MEN SPREDT EFFEKT

Evalueringen vurderer, at støtten til erhvervsreformer har været særdeles relevant. Man har imidlertid ikke i tilstrækkelig grad inddraget den private sektor i forhold til at prioritere mellem de mange behov. Desuden har den danske støtte typisk været kortsigtet med hyppige ændringer i fokus og i støtteformer. Det er gået ud over dens relevans og effekt.

Der er dog flere eksempler på positive resultater af støtten på forskellige områder som hurtigere, lettere og mere enkel registrering af virksomheder. I Kenya er det f.eks. lykkedes at bidrage til nye redskaber og ændrede procedurer, der har givet bedre betingelser for grøn omstilling for virksomheder, og i Tanzania har man haft succes med at kombinere lokale investeringer i infrastruktur med forbedret og tættere dialog mellem private og offentlige aktører. Selvom der ifølge evalueringen er opnået relativt gode umiddelbare resultater, er der kun spredt dokumentation for, at den danske støtte også har ført til konkrete og mærkbare forbedringer for de private virksomheder. Etablering af en sø- og handelsret i Ghana er dog en positiv undtagelse.

INNOVATIV STØTTE TIL FORTALERVIRKSOMHED, MEN OGSÅ KRITIK

Den danske idé med at etablere særlige fonde til støtte for erhvervslivets fortalervirksomhed – både på nationalt og lokalt plan – var innovativ og gav god mening, fordi den var rettet imod ændringer, som erhvervslivet selv efterspørger. Den var også baseret på en solid model for, hvordan erhvervsorganisationer kan styrkes, så de kan blive bedre rustede til at skubbe på for reformer af politikker, lovgivning og regulering.

Støtten har da også i et vist omfang styrket erhvervsorganisationers kapacitet og ført til konkrete forandringer i love, regler og administrativ praksis – især i Ghana og Kenya, i færre tilfælde i Tanzania og kun i meget få tilfælde

i Mozambique – vurderer evalueringen, der samtidig sår tvivl om, hvorvidt resultaterne er bæredygtige. Den har heller ikke fundet dokumentation for, at indsatsen overordnet har ført til øgede investeringer og beskæftigelse.

Det er der flere grunde til: Evalueringen kritiserer først og fremmest, at Danida i ingen af de fire lande, hvor der blev ydet støtte til fonde for erhvervslivets fortalervirksomhed, er lykkedes med at gøre det på en måde, der var tilstrækkeligt tilpasset den konkrete kontekst. Samtidig fremhæver evalueringen, at det bevidste valg om at lade støtten være efterspørgselsdrevet efter devisen 'lad tusind blomster blomstre', havde den omkostning, at indsatserne blev spredte og fragmenterede projekter med utilstrækkelig kobling til bredere reformer på nationalt niveau. Evalueringen efterlyser også en bedre sammenhæng mellem den danske støtte til erhvervslivets fortalervirksomhed og støtten til reformer af den private sektor. Dét – samt et øget fokus på tværgående hensyn som grøn vækst og ligestilling mellem kønnene – kunne have skabt øget synergieffekter af den samlede danske bistand. At det ikke skete, tilskriver evalueringen delvist, at fondene til støtte for fortalervirksomhed var udliciteret til konsulentfirmaer, der opererede isoleret fra de danske ambassader.

STØTTE TIL HANDELSLETTELSER HAR VIRKET

Øget eksport kræver, at virksomheder kan overholde internationale standarder for handel – og kan dokumentere det. Og dét har Danmark støttet i Kenya, Ghana og Tanzania, bl.a. ved at styrke laboratorier og toldbehandling. 80 pct. af den danske støtte til dette formål er gået til Kenya og det såkaldte TradeMark East Africa, der fokuserer på Det Østafrikanske Fællesskab (EAC). Det er da også i Kenya, at de bedste resultater er opnået. F.eks. er den tid, det tager at få toldkontrolleret varer i Mombasa havn, halveret fra 11 til 5½ dag, ligesom transittiden for last fra Mombasa til det nordlige Kenya er mere end halveret. Evalueringen fremhæver også, at Danmarks og EU's meget fleksible støtte til handelsfacilitering var stærkt medvirkende til at holde Kenyas grænser åbne for im- og eksport under COVID-19, og det havde enorm betydning for mange private virksomheder. En anden forklaring på de gode resultater i Kenya er ifølge evalueringen, at både myndighederne og den private sektor var indstillet på reformer. Den vilje kneb det mere med i Ghana og Tanzania, og dét – kombineret med en betydeligt mindre dansk støtte – forklarer de noget mere beskedne resultater i de to lande.

SVINGENDE RESULTATER PÅ ANDRE OMRÅDER

Evalueringen har også støttet indsatsen i forhold til erhvervsuddannelse, arbejdsmarked og infrastruktur. Her finder den svingende resultater.

• Erhvervsuddannelser

En velfungerende privatsektor kræver kvalificerede folk, og derfor har Danmark støttet erhvervsuddannelser i både Ghana og Mali. Det er et yderst relevant formål, vurderer evalueringen, der også finder, at Danmark – især i Ghana – har medvirket til, at der blev uddannet og trænet folk med kompetencer, som private virksomheder efterspørger. Men den danske støtte har været fragmenteret og har ikke i nogen af landene ført til varige forbedringer af erhvervsuddannelserne. Effekten af indsatsen i Mali led desuden under, at Mali i det meste af perioden var et skrøbeligt land med mange udfordringer. Desuden ændrede Danida hele fire gange i perioden sin måde at støtte på. Det gik ud over kontinuiteten.

• Arbejdsmarked

Den danske støtte til arbejdsmarkedet i Tanzania og Kenya gik primært til fagforeninger og erhvervsorganisationer, fordi de – modsat de to landes regeringer – udviste vilje og engagement til handling. Støtten bidrog til at styrke organisationerne og dialogen imellem dem. Og i Tanzania bidrog dansk støtte til en alternativ mekanisme til at løse arbejdsmarkedskonflikter til stærkt nedsatte ventetider. Men overordnet finder evalueringen begrænset effekt og peger på svagheder i programdesign, når det gælder resultatrammer og dokumentation, som årsager hertil.

• Udvikling af infrastruktur

I Mali støttede Danmark udvikling af infrastruktur som led i privatsektorstøtten. Den danske støtte gik bl.a. til slagterier, markeder, veje og lagerfaciliteter. Støtten er ifølge evalueringen relevant, men den kan dog ikke spore store resultater af den danske indsats. Dels fordi støtten har været meget spredt, dels fordi effekten er undermineret af den politiske uro og usikkerhed i Mali, der også har gjort det svært at vurdere eventuelle effekter.

EKSEMPLER PÅ VARIATION I RESULTATER

RINGE UDBYTTTE I MALI

I Mali fokuserede man i stigende grad på direkte støtte til træning og etablering af lokal infrastruktur – såsom små markedspladser – frem for støtte til styrkelse af f.eks. erhvervsuddannelsesinstitutioner i takt med at landet blev mere og mere skrøbeligt. Det er desværre meget lidt dokumentation for varige effekter af denne type støtte i Mali. Institutionerne har ikke fået styrket deres kapacitet, dialogen mellem offentlig og private aktører er ikke forbedret og brug og vedligeholdelse af den lokale infrastruktur kan ikke dokumenteres.

EN SUCCESHISTORIE I GHANA

I 2003 var retssystemet i Ghana så overbebyrdet med sager, at selv forholdsvis enkle tvister om kontrakter og ansættelsesforhold kunne vente i årevis på at blive behandlet, og det skabte store problemer for de erhvervsdrivende. Derfor besluttede Danmark – som en del af det samlede erhvervsprogram i Ghana – at støtte en ny sø- og handelsret til at behandle og tilbyde mægling i sådanne sager. I første omgang i hovedstaden Accra, siden i 11 andre byer. Det har ført til, at tre ud af fire sager klares ved mægling, og at ventetiden er nedbragt fra flere år til højst tre måneder. Ghanas sø- og handelsret er blevet model for lignende retter i hele den vestafrikanske region, og ifølge evalueringen er stærkt lederskab fra ghanesisk side en af hovedårsagerne til succesen.

TVÆRGÅENDE KONKLUSIONER:

GRUNDIGE ANALYSER ER EN FORUDSÆTNING

Der er en verden til forskel på at støtte bedre rammevilkår for den private sektor i et skrøbeligt land som Mali og i mere stabile lande som Ghana, Tanzania og Kenya. Men også imellem disse lande er der forskel. I Tanzania er der traditionelt en generel skepsis over for den private sektor, mens holdningen til den private sektor i Kenya og i Ghana er anderledes positiv. Forskellene illustrerer vigtigheden af grundige politisk-økonomiske landeanalyser, hvis støtten til den private sektor skal være effektiv, og de analyser, der ligger til grund for den danske støtte, har ifølge evalueringen ikke altid været grundige nok.

Evalueringen efterlyser også en mere strategisk velfunderet tilgang til støtten, så fokus i højere grad rettes mod de vilkår og kræfter, der henholdsvis driver og forhindrer reformer af den private sektor i de enkelte lande. Den danske støtte til rammebetingelser har – med få undtagelser – ikke været funderet på en klar strategisk tilgang.

De utilstrækkelige landeanalyser og planer har også ført til, at mange oplagte muligheder for at udnytte synergien mellem Danmarks mange forskelligartede indsatser i de enkelte lande – både inden for erhvervssektoren og andre sektorer – kun er udnyttet i begrænset omfang.

DE DANSKE AMBASSADER ER UDFORDREDE

Bemandingen på de danske ambassader er de seneste årtier skåret ned, og det har ifølge evalueringen ført til begrænset kapacitet på ambassaderne til at lede og gennemføre programmer. Hvis ambassaderne skal stå i spidsen for programforberedelse og gennemførelse og holde et vågent øje med, at de planlagte resultater nås, at danske prioriteter og tværgående hensyn adresseres, og at potentialet for at udnytte synergien på tværs af programmer indfris, så kræver det en vis kapacitet på ambassaderne. Det kræver også, at man på ambassaderne arbejder mere på tværs.

Evalueringen noterer i den forbindelse erfaringerne fra den stærkest bemandede danske ambassade i Afrika, nemlig den i Kenya, hvor ressourcerne gav gode muligheder for at udnytte potentialet for synergi, ikke blot på tværs af danske indsatser, men også mellem danske og andre donorers indsatser. Den relativ gode bemanding har også gjort det muligt i Kenya at afprøve nye tilgange som "Doing Development Differently"; en tilgang der bl.a. har fokus på at styrke sammenhæng mellem de forskellige danske indsatser og instrumenter.

Evalueringen understreger samtidig, at ambassadernes kapacitetsproblemer ikke løses ved at udlicitere gennemførelsen af programmer til konsulentfirmaer, NGO'er eller internationale organisationer, som ellers er blevet den foretrukne metode i den danske støtte til den private sektor, netop fordi det bl.a. kan aflaste ambassaderne. Men erfaringerne med udliciteringen af fondene til støtte for erhvervslivets fortalervirksomhed viser, at udliciteringen mindsker mulighederne for at udnytte den synergi mellem støtten til fondene og anden dansk støtte, der ellers er oplagte. Pointen understreges i øvrigt af, at den forholdsvis velbemandede danske ambassade i Kenya har valgt at hjemtage opgaver, der tidligere var udliciterede. Begrundelserne var netop at øge den interne læring og skabe bedre muligheder for synergi.

Endelig viser erfaringerne fra Mali ifølge evalueringen, at det særligt i de skrøbelige lande, som fylder mere og mere i det danske udviklingssamarbejde, er nødvendigt, at de danske ambassader har den fornødne kapacitet til at agere hurtigt på hurtigt skiftende vilkår og sikre den rette balance mellem kontinuitet og fleksibilitet.

MYNDIGHEDSSAMARBEJDE KAN GENERERE SYNERGI...

Det strategiske sektorsamarbejde – også kendt som myndighedssamarbejde, som Danmark lancerede for en halv snes år siden – er ikke direkte omfattet af evalueringen, der alligevel fremhæver det som et instrument, der kan illustrere, hvordan det kan lykkes at fremme synergi mellem forskellige danske indsatser i et land og samtidig bidrage til at forbedre rammevilkårene for den private sektor. Til programmet er knyttet særlige sektorrådgivere på de danske ambassader, og de gør en proaktiv indsats for at afsøge muligheder for synergi og for at bringe relevante aktører sammen. Evalueringen beskriver flere konkrete eksempler fra Kenya, hvor der er hele fire sektorrådgivere på den danske ambassade, og hvor myndighedssamarbejdet om forbedret fødevarerikkerhed er et godt eksempel på, hvordan myndighedssamarbejde kan nå ud til og involvere adskillige nationale og internationale aktører, Danmark samarbejder med i andre sammenhænge.

...MEN HAR IKKE FOKUS PÅ DE FATTIGSTE ELLER SKRØBELIGE LANDE

Mulighederne begrænses imidlertid af, at myndighedssamarbejdet især fokuserer på transitionsøkonomier og ikke på fattige og skrøbelige lande. Hertil kommer, at Danmark kun har bilaterale landeprogrammer i tre af de i alt 17 lande med myndighedssamarbejder, nemlig Bangladesh, Etiopien og Kenya. Af samme grund peger evalueringen på negative konsekvenser af beslutningen om at nedlægge det særlige sekretariat for myndighedssamarbejde i Udenrigsministeriet. Myndighedssamarbejdet involverer andre ministerier, som kan have andre dagsordener, og uden sekretariatet er det ifølge evalueringen i højere grad interessenter fra de forskellige sektorer, der afgør prioriteringen af indsatserne. Det har medført, at der i praksis lægges større vægt på mellemindkomstlande, hvilket svækker ikke blot udbredelsen af myndighedssamarbejde i fattige og skrøbelige lande, men også Udenrigsministeriets muligheder for at sikre sammenhæng mellem de forskellige indsatser.

FØDEVARESikkerhed i Kenya

Kenya har et stort potentiale for at producere og eksportere fødevarer, men for at udnytte dét, skal eksportørerne kunne dokumentere, at de lever op til internationale fødevestandarder. Derfor indledte Danmark og Kenya i 2015 et myndighedssamarbejde, der involverede Fødevestyrelsen i Danmark med henblik på at etablere en lignende organisation i Kenya. Samarbejdet, der i øvrigt også kunne være med til at fremme dansk eksport til Kenya, koordineres af en sektorrådgiver på den danske ambassade i Kenya. Og det er ifølge evalueringen et godt eksempel på den synergi, myndighedssamarbejder kan bidrage til, men også på de udfordringer, dette forholdsvis nye instrument i den danske værktøjskasse kan støde ind i. At etablere en ny fødevestyrelse er lettere sagt end gjort. Det har krævet samarbejde og koordinering med en anelig mængde kenyanske aktører og myndigheder, både nationalt og lokalt. Mange af dem er nogle, Danmark støtter via andre programmer og indsatser, og myndighedssamarbejdet har vist sig som et nyttigt instrument til at udnytte synergi og til at bringe relevante aktører og myndigheder sammen. Men myndighedssamarbejdet introducerer samtidig andre måder at arbejde på end det, ambassaderne har været vant til. Det kræver tid og åbenhed at få det til at lykkes. Og resultaterne er begyndt at vise sig, bl.a. i form af ny og bedre lovgivning og uddannelse af fødevesteinspektører.

ERFARINGER OG ANBEFALINGER

Evalueringen runder af med at opsummere erfaringer, der danner udgangspunkt for en række anbefalinger. Blandt dem er:

- I lyset af dansk udviklings samarbejdes nuværende stærke fokus på grøn omstilling og bæredygtig udvikling – der også inkluderer støtte til udvikling af den private sektor – bør støtte til bedre rammevilkår, herunder støtte til gennemførelse af effektive love og politikker på national og lokalt niveau, fortsat udgøre en vigtig del af Danmarks bilaterale støtte til den private sektor som et supplement til den direkte støtte til virksomheder, der nu udgør langt den største del af den danske privatsektorstøtte.
- Effektiv støtte til bedre rammevilkår forudsætter en vis tidshorizont, en god portion fleksibilitet, systematisk fokus på marginaliserede grupper og grundige politisk-økonomiske landeanalyser.
- Erfaringerne fra Mali viser, at i skrøbelige stater med en relativt velfungerende privatsektor, er støtte til den private sektor som en drivkraft for forandring den bedste indgang til at støtte bedre rammevilkår og grøn omstilling.
- De danske ambassader er pressede på deres kapacitet, men effektiv bistand til den private sektor kræver, at de bliver bedre rustede, så de kan udnytte synergi imellem de forskellige danske indsatser og imellem eksterne aktører i de sektorer, Danmark støtter. Generelt anbefales Udenrigsministeriet at forbedre politisk-økonomiske analyser, monitorering og opfølgning.
- Der er brug for opdateret praktisk vejledning til ansatte i Udenrigsministeriet med ansvar for programmer, der involverer støtte af rammevilkår, og for at styrke læring og erfaringsopsamling inden for støtte til privatsektorudvikling.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN:

Dansk støtte til bedre rammer for privatsektorudvikling har i tre årtier været en af grundpillerne i den danske støtte til den private sektor. Derfor hilser Udenrigsministeriet evalueringen og dens positive og mindre positive konklusioner velkommen og noterer sig de punkter, hvor evalueringen rejser kritik – og vil agere på dem. Det er glædeligt, at evalueringen konstaterer, at den danske støtte i de fleste tilfælde har været relevant for modtagerlandene, og at der er eksempler på innovative tilgange. Udenrigsministeriet er enig i behovet for en systemisk tilgang, hvor man arbejder på både nationalt og decentralt niveau og inddrager offentlige myndigheder, civilsamfund samt den private sektor.

Det er en beklagelig, men vigtig observation, at man ikke i højere grad har kunnet dokumentere langsigtede effekter, selvom der er leveret konkrete resultater. Evalueringen understreger blandt andet, at der er behov for de initiativer til forbedret monitorering og dokumentation af udviklingseffekter, der allerede er sat i gang efter evalueringsperioden. Udenrigsministeriet vil ydermere indføre mere kvalitetssikring og løbende opfølgning, så programmer, der ikke leverer resultater, kan stoppes i tide.

Evalueringen peger på flere udfordringer, f.eks. at der er brug for mere kvalificerede politisk-økonomiske landeanalyser, bedre forberedte programmer og for at styrke monitorering og evaluering. Udenrigsministeriet er enig i betydningen af solide analyser af den politisk-økonomiske kontekst og vil løbende arbejde på at styrke disse, bl.a. ved at dele og trække på andre landes analyser og vurderinger.

Udenrigsministeriet er videre enig i evalueringens konklusion om, at den private sektor kan være en særlig vigtig aktør og samarbejdspartner i skrøbelige lande, hvor samarbejdet med regeringer ofte er mere vanskeligt.

Udenrigsministeriet noterer sig de mange anbefalinger – både de overordnede og mere konkrete. Evalueringen kommer på et meget relevant tidspunkt, der giver mulighed for at bruge den og dens anbefalinger i det aktuelle forberedelsesarbejde til "Den nye tilgang til dansk engagement i Afrika" og til forarbejdet i 2024 til en ny udviklingspolitisk strategi.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Kontoret for Evaluering, Læring & Kvalitet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Den fulde evalueringsrapport kan
downloades fra internettet via
um.dk/evaluering

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

Foto: Coffee cooperative,
Machakos district,
Kenya 2018, Anneke Slob