



Evaluering av Norges næringsrelaterte bistand

Evalueringsavdelinga i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge, legge ut på anbud og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklings-samarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette informasjonsflaket presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Det sammenfatter også interesserte parters synspunkter på rapporten og Evalueringsavdelingens vurderinger og anbefalinger til Utenriksdepartementets ledelse. Hensikten er å gjøre evalueringer-resultatene lettere offentlig tilgjengelige.

Evaluation of Norwegian Business-related Assistance Main Report¹

Evalueringa vart gjennomført av Devfin Advisers AB

1. Bakgrunn og formål

Norge har de siste tiårene brukt mer enn 5.5 milliarder NOK på næringsrelatert bistand. Nesten halvparten av disse midlene har vært kanalisert gjennom det norske investeringsfondet for utviklingsland (Norfund). Men i tillegg har 9 andre norske offentlige institusjoner vært involvert sammen med nærmere 700 firma og personer.

De norske offentlige bistandsmidlene til utvikling av det private næringslivet i partnerland har økt kraftig de siste årene og er nå årlig rundt 1.2 milliarder, og ca. 2 milliarder hvis en inkluderer investeringsmidler fra Norfund. Kunnskapene om hva alle midlene har gitt av resultater har imidlertid vært meget begrenset. Det overordna formålet med evalueringen har vært å:

- Dokumentere og vurdere resultatene som har vært oppnådd fra 1999 av, samt gjennomføringsevnen til de involverte norske hovedaktørene
- Analysere muligheten for forbedringer og forutsetningene for dette i tidligere og nyere partnerland
- Å gi råd om framtidig policy og retningslinjer.

Evalueringen er gjennomført av det svenske konsulentfirmaet Devfin Advisers AB etter en internasjonal anbudskonkurranse. Berørte parter har gitt kommentarer og synspunkter underveis i evalueringprosessen.

2. Hovedpunkter

Evalueringsteamet konkluderer med at Norges næringsbistand de siste 10 årene kan ha skapt 10 000 arbeidsplasser i den formelle sektoren og muligens 100 000 i den uformelle sektoren de siste 10-15 årene, i tillegg til et ukjent antall selv-sysselsatte. Det viktigste som er oppnådd ifølge rapporten er:

- at Norfund nå framstår som en av de mest interessante organisasjonene på dette området, ikke minst gjennom oppbyggingen av Aureos Fund og gjennom vannkraftinvesteringer
- at bistanden til utviklingen av mikro-finans gjennom Norad og frivillige organisasjoner har bidratt betydelig til en mer kommersielt orientert global industri, og
- at norsk næringsliv, særlig mindre og mellomstore norske bedrifter, er blitt mobilisert til å interessere seg for forretningsmuligheter i utviklingsland.

¹ www.norad.no/evaluation

Men den norske bistanden har vært lite samordnet, og muligheter for synergi-effekter har gått tapt. Resultatene for partnerlandene har derfor med noen vesentlige unntak begrenset seg til lokalt nivå. Selv om næringsrettet bistand har vært en politisk prioritet, er ikke denne prioriteringen fulgt aktivt opp av Departementet.

Evalueringsteamet, berørte parter og Evalueringsavdelingen i Norad er enige om at UD bør utarbeide en ny oppdatert strategi for støtte til næringsutvikling. Følgende lærdommer fra evalueringen er viktige for dette policyarbeidet:

- Å utvikle en politikk eller strategi er ikke nok. Det må også være en gjennomføringsplan som sikrer oppfølging av politikken.
- Organisering er vesentlig. Omorganisering av norsk bistandsadministrasjon i 2004 har ikke hatt en god virkning på den delen av bistanden som ivaretas av ambassadene. På den andre siden har vilkårene som Norfund har fått gitt kvalitet, og organisasjoner som Strømmestiftelsen og Fredskorpset, som har fått utvikle sin egen profesjonalitet, har kunne gi valuta for pengene.
- Myke lån har virket godt, og en bør vurdere alternative muligheter for å kombinere lån og gaver.
- For at bistanden på området skal ha virkning ut over lokalsamfunn må en satse mer på å utløse ekstra midler og slik utvide tiltakene.

3. Formålet med evalueringen

Evalueringsoppdraget var å dokumentere resultatene av og kvaliteten på den

norske næringslivsrettede innsatsen, med feltstudier i fire sentrale partnerland – Bangladesh, Sri Lanka, Sør-Afrika og Uganda. Evalueringsteamet skulle også analysere mulighetene for forbedringer av bistanden i tidligere og nye partnerland, samt gi anbefalinger om framtidig politikk og retningslinjer. Evalueringen begrenser seg til bilateral bistand, men omfatter ikke tiltak for å bedre næringslivets rammevilkår.

I det siste har de årlige offentlige bevilgningene til næringsrelatert bistand vært på rundt NOK 1.2 milliarder. Av det årlige beløpet har rundt NOK 500 millioner (om lag 40 prosent) gått via Norfunds fond, mens 25 prosent er kanalisert gjennom Norad og om lag 10 prosent gjennom ambassadene. Vel 10 prosent har gått til ulike mikrofinans-tiltak under frivillige organisasjoners rammeavtaler med Norad. Midlene kanalisert gjennom Fredskorpset er i denne sammenhengen små. I disse bevilgningsbeløpene er ikke Norfunds omløpsmidler, som finansierer årlige investeringer på rundt 800 millioner, medregnet.

4. Evalueringsrapportenes innhold

Evalueringen har kartlagt alle hovedinstrumentene som har vært brukt de siste 10-15 årene: gavebistand, lån, ulike grader av subsidier og investeringer. Et nøkkelbegrep i kartleggingen er addisjonalitet, det vil si i hvilken grad norske tiltak har bidratt til merverdi.

Teamet bygger på erfaringene fra et større antall prosjekter og programmer som det mener er representative. Funnene bør derfor med få unntak være allment gyldige.

De viktigste resultatene

Evalueringen viser at den norske støtten til næringslivsutvikling over de siste 10-15 årene kan ha skapt 10 000 arbeidsplasser i den formelle sektoren og 100 000 i den uformelle sektoren, i tillegg til et ukjent antall selvsysselesatte. Norsk støtte til mikrofinans har nådd mellom en halv og en million personer i de fire landene som er undersøkt. De norske investeringene har imidlertid vært små i forhold til landenes økonomi. Bidragene til redusert fattigdom har derfor vært små på landnivå.

Det viktigste som er oppnådd, ifølge evalueringsrapporten, er at Norfund nå framstår som en av de mest interessante organisasjonene når det gjelder finansinvesteringer i utviklingsland. Det omfatter:

- Oppbyggingen av Aureos Capital til å bli verdens største fond for risikovillig kapital (venture capital) for små og mellomstore bedrifter i u-land. Dette har skjedd i Afrika, hvor mange giverinitiativ tidligere har mislykkes.
- At Norfund, i samarbeid med Statkraft, har blitt en av de viktigste investorene i vannkraft i utviklingsland.
- Den sterke tilstedeværelsen i mikrofinans, som også er vist gjennom det nye initiativet Norwegian Microfinance Initiative (NMI)

Evalueringen fant også vellykkede sider ved andre deler av norsk næringslivsstøtte:

- Norads gamle låneordning spilte trolig en viktig rolle for utviklingen av Grameen Phone i Bangladesh. Denne bedriften har 5 000 ansatte, sysselsetter mange flere og er landets største

skattebetaler. Selskapet har vært en foregangsbedrift for mobiltelefon-tjenester i fattige land.

- Norsk bistand til mikrofinans gjennom Norad og frivillige organisasjoner har spilt en betydelig rolle i å bevege mikrofinans fra de første pionerprosjektene og til en kommersielt rettet global industri.
- Norsk næringslivsbistand har mobilisert norsk næringsliv til å interessere seg for forretningsmuligheter i utviklingsland. Det gjelder særlig mindre bedrifter.

Svakheter:

Deler av bistanden har vært ukoordinert og uoversiktlig:

- Ulike aktører opptrer ofte uavhengig av hverandre. Informasjonsutveksling er begrenset, og samordningen fra Utenriksdepartementet og ambassadene er stort sett ikke-eksisterende.
- Departementet angir at næringslivsrettet bistand er prioritert, men følger ikke opp dette i praksis. Det er lite strategisk tenkning, samordning og systematisk oppfølging ved ambassadene. Dette skyldes både mangel på gode systemer for administrasjon og informasjonsutveksling og mangel på personellressurser.

Dette har ført til spredte aktiviteter, dårlig sammenheng mellom politikk og handling, og at en har gått glipp av samvirkingseffekter.

Teamets hovedanbefalinger av mer strategisk karakter:

- En bør vurdere å oppdatere næringsstrategien fra 1999 og introdusere målbare resultatindikatorer knyttet til

de overordnede politiske målene for alle aktørene.

- Teamet mener at en endret arbeidsfordeling mellom Norfund og Norad bør utredes. Teamets vurdering er at Norads næringslivsordninger bør overføres til Norfund, mens ansvaret for næringslivets rammevilkår – og mikrofinans – forblir hos Norad.
- Den overordna forvaltningen bør styrkes ved forbedret utveksling av informasjon og erfaringer mellom aktørene. Det gjelder også om utfordringene på landnivå.
- En bør etablere egne gavefond som kan redusere risiko ved Norfunds investeringer, utforme policyrammeverk for mikrofinans og utforske nye modeller for bistanden, inkludert offentlig-private samarbeidstiltak.

I tillegg har teamet en rekke anbefalinger om virksomheten til enkelte organisasjoner og programmer, som er nærmere omtalt i kapittel 19 i hovedrapporten.

5. Berørte parters synspunkter

Alle de berørte har gitt teamet anerkjennelse for det omfattende arbeidet som er utført, og de grundige rapportene som er levert – selv om de har enkelte innvendinger.

Det er bred enighet på flere punkter:

- Alle berørte er enige om behovet for å oppdatere den næringsrelaterte strategien fra 1999 slik at en får tatt hensyn til de norske og internasjonale erfaringene og dagens utviklingspolitiske prioriteringer. **Norads avdeling for næringsliv og miljø (NUMI)** understreker at oppdatering av strategien bør gjennomføres slik at politisk ledelse får

eierskap til den. Videre bør strategien følges opp av en handlingsplan.

Vurdering av organisatoriske endringer i forvaltningen bør etter **Norfunds** oppfatning inngå som en del av arbeidet med å utforme den nye strategien.

- Alle aktørene understreker behovet for sterkere politikkforankring og styrking av det næringsrettede arbeidet i Utenriksdepartementet, med tettere koordinering og styrket politikktutforming.
- Det er enighet blant de som uttaler seg om behovet for opptrapping av tilskuddsmidler og at en bør vurdere nærmere ulike modeller for å redusere risiko ved å kombinere tilskudds- og investeringsmidler. Men partene ser ulikt på dette. **Norfund** mener at et rammeverk for samfinansiering bør utvikles, selv om Norfund i hovedsak har de instrumenter som skal til for å realisere større investeringer i fattige land. **NUMI** er enig i at en bør vurdere ulike modeller, men legger vekt på utfordringer for små og mellomstore bedrifter. **Innovasjon Norge** påpeker behovet for å få en låneordning som er attraktiv for små- og mellomstore bedrifter. **Norfund** mener at en slik ordning foreligger i dag ved den såkalte "MUL"-ordningen - men at denne kan videreutvikles og bli mer fleksibel. **NHO** ønsker å styrke garantiordninger for avlastning både av politisk og kommersiell risiko.
- De som har uttalt seg støtter forslaget om å styrke næringsrelatert bistand på ambassadenivå og å bygge opp mer langsiktig kompetanse på området i bistandsforvaltningen forøvrig.
- Flere av de operasjonelle tilrådingene om forbedringer får støtte av den part

som er involvert, eller tilslutning i prinsippet. **NUMI** sier seg enig i forslagene om forbedring av Match-Making-programmet, men avdelingen mener at hensikten med forslagene kan ivaretas ved å forsterke de opprinnelige retningslinjene. Avdelingen ser også mulighet for forbedring og rasjonalisering av de søknadsbaserte ordningene, men mener at forslagene om å erstatte og utvide disse ordningene er noe som krever nærmere utredning. **NHO** er for øvrig enig i at bedrifter som får støtte bør følges opp bedre.

Det er uenighet om eller usikkerhet knyttet til andre anbefalinger. Det sies dels at enkelte anbefalinger ikke synes godt nok forankret i analysene, at enkeltkonklusjoner bygger på for snevert vurderingsgrunnlag eller at en bør vurdere alternative løsninger.

- Anbefalingen om å skape et nytt policyrammeverk for mikrofinans får ikke støtte fra de som har uttalt seg. **NUMI** mener at det nødvendige rammeverket eksisterer allerede i dag, og **Norfonds** inntrykk er at koordineringen i dag er tilfredsstillende.
 - Det er usikkerhet om og til dels sterke motforestillinger mot forslaget om å overføre Norad's næringslivsordninger til Norfund. Flere av dem som har kommentert er uenige i vurderings-teamets vurdering av hvem som har best faglig kompetanse når det gjelder små og mellomstore bedrifter og hvilke behov bedriftene har ved satsing i utviklingsland.
- Advance Business Partner AS**, som leder Norad's match-makingprogram på Sri Lanka, er uenig i vurderings-teamets vurdering om at Norfund

besitter bedre kunnskap om næringslivet enn Norad. Bedriften sier de bygger sitt syn på 20 års erfaring med å bistå små og mellomstore norske bedrifter med næringsutvikling i utviklingsland.

Innovasjon Norge er usikre i dette spørsmålet, og sier at deres langvarige samarbeid med NUMI, sett i forhold til andre programmer, har gitt de beste erfaringer. Viktigere enn fysisk plassering er optimale ordninger og tilstrekkelige ressurser, sier organisasjonen.

NHO deler evalueringens positive vurdering av Norfund og mener det er rom for bedre samordning mellom Norfund og NIS-strategien. Men om dette bør gjøres ved organisatorisk omstrukturering er organisasjonen mer usikre på, og understreker at det i så tilfelle vil forde en betydelig styrking av Norfonds ordninger.

Norfund på sin side ser at bedriftsrettede relasjoner innen næringsutvikling bør være Norfonds hovedansvar.

NUMI ser ikke gevinsten ved en ny arbeidsfordeling, samtidig som avdelingen peker på at det finnes andre alternativ enn det teamet foreslår.

Deltakere på fagseminaret hvor evalueringen ble presentert reiste også mer prinsipielle motforestillinger til forslaget om omorganisering. Det gjaldt både vektleggingen av næringslivskompetanse sammenlignet med bistandskompetanse og mulige rollekonflikter ved subsidiering av næringslivet gjennom Norfund. Det ble dessuten uttrykt tvil om synergieffektene ved en omorganisering og om det er riktig å endre mandatet til Norfund.

Noen av evalueringsteamets vurderinger av enkelttiltak er også kommentert og dels imøtegått av partene. Disse kommentarene er oversendt til aktuelle avdelinger i UD og Norad.

6. Evalueringsavdelingens vurdering

Evalueringsavdelingen mener at evalueringsteamets systematikk og analyser i det store og hele er god. Rapporten gir et godt grunnlag for det videre arbeidet både med politikk, utforming av ny strategi og de ulike aktørenes videre arbeid med tiltakene. Selv om oppdraget var omfattende er det likevel flere spørsmål som ikke, eller bare meget kort, er berørt, spørsmål som kan være viktige for det videre arbeidet på området. Det gjelder for eksempel strategiske vurderinger av landvalg og prioritering mellom ulike satsingssektorer.

Evalueringen har ikke sett på sammenhengen mellom den næringsrelaterte bistanden og støtte til å bedre rammebetingelsene for næringslivet. Verdensbanken har i en fersk analyse dokumentert en klar sammenheng mellom kvaliteten på infrastruktur og produktiviteten i næringslivet. Det gjelder spesielt elektrisitetsforsyning, hvor effektene har vært store blant annet i Uganda². Dette kan tilsi betydelige synergieffekter hvis en kombinerer bedriftsrelaterte program med finansiering innen infrastruktur.

Evalueringen belyser trolig også i for liten grad betydningen av at bistanden må

² Policy Research working paper 5191. Assessing the Impact of Infrastructure Quality on Firm Productivity in Africa. The World Bank. January 2010.

være langsiktig. En fersk analyse fra Verdensbanken dokumenterer at det tar tid før bistand til små og mellomstore bedrifter gir resultater.³ Resultatene som er oppnådd og presentert i denne evalueringen kan derfor være under- vurdert i forhold til hvordan resultatene ville sett ut hvis erfaringsmaterialet i større grad var samlet inn fra bedrifter som startet opp 5-10 år tidligere.

Det er dessuten mulig at kartleggingen av kompetansen til ulike aktører ikke er god nok, noe som et stykke på veg kan forklare at det er meget motstridende oppfatninger om forslaget om omorganisering av oppgavene. Men en må uansett regne med at forslag om slike endringer skaper debatt.

Evalueringsrapporten klargjør likevel at det har vært en mangelfull oppfølging av vedtatt politikk, strategi og tidligere analyser både når det gjelder ressurs- tilgang, kompetanseoppbygging og tilpasninger til endrede ansvarsforhold. Skal den norske bistanden på dette området gi større og bærekraftige resultat i landene, er det nødvendig med mer stabil, langvarig og bred innsats.

Etter Evalueringsavdelingens vurdering synes hovedutfordringen å være mangelfull oppfølging av vedtatt politikk og strategi både når det gjelder ressurstilgang, koordinering og tilpasninger til endrede forhold både i parterland og i Norge. Det vil være viktig å få utarbeidet en ny strategi for næringslivssatsingen.

³ Policy Research Working Paper 5186. Mexico. Impact Evaluation of SME Programs Using Panel Firm Data. The World Bank January 2010.

Dette strategiarbeidet bør sikre politisk forankring og involvere alle berørte parter. Det bør bygge på grundigere vurderinger av samspillet mellom ulike instrumenter og modeller for å kombinere tilskudds- og investeringsmidler. De berørte parter bør parallelt med dette vurdere hva de kan forbedre og få gjennomført av praktiske forslag som de enkelte aktørene kan enes om.

7. Evalueringsavdelingens anbefalinger

Avdelingen vil tilrå:

- at konsulentenes anbefaling om å oppdatere 1999-strategien blir gjort med støtte fra politisk ledelse og aktiv deltakelse av aktørene på dette området. En slik revidert strategi bør blant annet klargjøre arbeidsfordelingen og samarbeid aktørene i mellom, sammenhengen mellom overordnede mål og aktørenes virksomhet, ressurs- tilgang, utvikling av institusjonell kapasitet og kompetanse, samt prioritering av partnerland. En slik strategi bør også omfatte eller se næringslivsinnsatsen i sammenheng med de bredere rammevilkårene for næringsliv og økonomisk vekst,
- at en revidert næringsstrategi enten bør innbefatte en handlingsplan, eller følges opp av en handlingsplan, med mest mulig forpliktende prioriteringer,
- at framtidig institusjonsutvikling bør bygge på bedre analyser av lokalt behov og en realistisk vurdering av ressurstilgangen. En forutsetning for å gi bistand til nye partnere bør være at de er villige til å gjennomføre nødvendige analyser og gjennomganger,
- at de ulike partnerne på dette feltet blir oppfordret til å vurdere og eventuelt

følge opp de ulike anbefalingene i rapporten som gjelder deres virksomhet,

- at en ny uavhengig evaluering av næringsrelatert bistand blir gjennomført i løpet av fem til sju år.



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30

Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-493-0

Foto: Gunnar Zachrisen og DevFin

Opplag: 400