

2002-04-02

Diarienummer:

**Förslag till ställningstagande och åtgärder avseende Evaluation
01/14 "Approach and Organisation of Sida Support to Private Sector
Development"**

1. Inledning

Utvärderingen av Sidas stöd till näringslivsutveckling – fortsättningsvis benämnt med det internationellt vedertagna begreppet PSD - kommer vid en lämplig tidpunkt. PSD-biståndet har under 90-talet alltmer kommit att ses en central del i den internationella strategin för fattigdomsbekämpning genom "pro-poor growth". Flera större biståndsorganisationer har under de senaste åren tagit fram policies och strategier för PSD-stöd som inte bara omfattar det traditionella näringslivsbiståndet (dvs den formella sektorn) utan också innefattar stöd till jordbruket (och andra primärnärningar) samt till småföretagare i den informella sektorn.

Föreliggande utvärdering anlägger ett liknande bredare perspektiv på PSD, vilket är positivt. Det kan också nämnas att UTV nu går vidare med en utvärdering som mer i detalj analyserar hur PSD-aspekterna beaktas i Sidas stöd till jordbruks- och landsbygdsutveckling. Vidare planeras ytterligare en PSD-relaterad utvärdering av UTV, närmare bestämt om Sida-Östs stöd till näringslivsutveckling i de två transitionsekonomierna Ryssland och Ukraina.

Det bör betonas att föreliggande utvärdering inte syftat till att utreda effekterna av Sidas PSD-stöd utan istället sökt kartlägga och ge en överblick över stödets omfattning och inriktning. Detta har i sin tur givit underlag för en utvärdering av Sidas angreppssätt och organisation av PSD-stödet.

Utvärderingen har genomförts i konstruktiv samverkan mellan konsulterna, UTV och berörda avdelningar. Tack vare ett processinriktat arbetssätt har utvärderingen bidragit till att föra frågor kring PSD högre upp på Sidas dagordning, vilket kan ses som en positiv effekt av utvärderingens genomförande.

2. Generella frågor

En av de viktigaste slutsatserna i utvärderingen är att det finns en generell insikt i Sidas organisation om betydelsen av PSD, men att det samtidigt finns ett påtagligt behov av en övergripande policy för Sidas PSD-stöd och av en strategi för hur Sida skall arbeta med dessa frågor.

Sida delar utvärderingens uppfattning och har för avsikt att inleda en process med syfte att senast i februari 2003 fatta beslut om en policy och strategi för Sidas stöd till PSD. Utvärderingen bildar en viktig utgångspunkt i detta arbete, särskilt när det gäller det analytiska ramverk, som utvecklas i utvärderingen. En bred involvering av representanter för Sidas olika avdelningar eftersträvas under policyprocessen. Såväl under policyarbetets gång som när policyn introduceras under 2003 har Sida för avsikt att genomföra kompetensutvecklande aktiviteter. Syftet är att öka Sida-personalens kunskaper om vilka möjligheter som finns att bidra till och dra nytta av PSD inom Sidas olika verksamhetsområden.

3. Specifika frågeställningar

3.1 Omfattningen och fördelningen av Sidas aktuella PSD-stöd

(i) Utvärderingen redovisar en beräkning att, endast 3% av biståndet via Sida utnyttjas för PSD enligt en "traditionell klassificering" (dvs. näringsliv, finansiell sektor och handel).

Sida instämmer att den andel av Sidas totala bistånd som är direkt inriktat mot PSD är låg, även om de uppgifter som utvärderingen redovisar inte är rättvisande, då de enbart synes inbegripa insatser finansierade från den tidigare särskilda underdelposten för näringslivsutveckling. De åtgärder som Sida redovisar i denna PM kan förväntas leda till att denna andel kommer att öka.

(ii) För att få en bild av hur Sidas bistånd bidrar till att skapa förutsättningar för PSD, har utvärderingen gjort ett bredare urval av insatser i PLUS insatsklassificering som resulterat i att totalt 34% av biståndsvolymen år 1999 betraktas som PSD-stöd. På basis av denna delstudie hävdar utvärderingen att RELA, DESO, SAREC och NATUR spenderar en oroande liten andel av sina resurser på PSD.

Sida anser att den bild som utvärderingen ger, är missvisande och inte bygger på ändamålsenliga utgångspunkter. Konsekvensen av utvärderingens försök att via PLUS kartlägga PSD-stödet i vid mening, har blivit att väg- och skolbyggande samt inköp av mediciner räknas som PSD-stöd, medan generellt budgetstöd kopplat till krav på ekonomiska reformer inte räknas som PSD-stöd. Inte heller har en av Sidas mest ambitiösa insatser på utveckling av en lokal delmarknad, närmare bestämt läromedelsstödet till Tanzania, klassificerats som PSD.

Sida anser att bedömningen av storleken på PSD-stödet måste relateras till de av regeringen i region- och landstrategier fastställda målen för biståndet. I exempelvis Latinamerika har biståndet sitt fokus på demokrati och försoning och inte på PSD.

Sida ifrågasätter mot denna bakgrund de bedömningar som utvärderingen redovisar med avseende storleksordningen på PSD inom Sidas olika verksamhetsgrenar och regioner, utifrån dess användning av PLUS. Sådana bedömningar skulle enligt Sidas uppfattning kräva betydligt mer ingående analyser av enskilda insatsers karaktär i relation till relevanta land- och regionstrategier.

(iii) Utvärderingen pekar på att bara 5% av PSD-insatserna redovisats i PLUS "as having an (intended) impact on poverty" och rekommenderar Sida att närmare undersöka orsakerna till detta förhållande.

Sida anser att det faktum att en relativt liten andel av PSD-insatserna riktas direkt till fattiga människor inte behöver ses som ett problem. Indirekt påverkan via institutioner, infrastruktur och nationell policy kan i många fall vara det mest effektiva sättet att bekämpa fattigdomen.

(iii) Utvärderingen rekommenderar Sida att ändra klassificeringen i PLUS, som utvärderingen beskriver som i huvudsak ett bokföringssystem, så att det är möjligt att identifiera alla insatser med PSD-innehåll.

Sida anser inte att PSD-begreppet låter sig fångas på ett så enkelt och entydigt sätt att det är meningsfullt att ändra insatsklassificeringen i PLUS i enlighet med utvärderingens förslag. Sektorkoderna i nuvarande insatsklassificering ger tillräckligt underlag för identifiering av alla insatser som är direkt relaterade till PSD, närmare bestämt insatser avseende näringsliv, handel, finansiell sektor samt jordbruk, skogsbruk och fiske. I de fall då Sida behöver skapa sig en bild av hur biståndet på ett bredare plan bidrar till att skapa förutsättningar för PSD, får detta behov tillgodoses genom särskilda studier och analyser, t.ex. i samband med landanalyserna. Samtidigt är det viktigt att Sidas statistik håller en hög kvalitet. Behovet av utbildning och ökad kunskap på avdelningarna om hur statistikklassificeringen skall göras har uppmärksammats av Sida. Ett statistiknätverk med representanter från alla avdelningar bildades förra året. Syftet med nätverket är att utbilda och ge kunskap om hur insatsklassificeringen görs på ett korrekt sätt. Nätverket är också ett forum för att diskutera eventuella förändringar i insatsklassificeringen.

Sida ser det som angeläget att komplettera den bild som ges av PLUS. PLUS består av två delar- en del avsedd för redovisning samt ett planeringssystem som möjliggör finansiell planering samt statistikklassificering av insatser. Den information som finns i PLUS både var gäller redovisning, budgetering och klassificering kan sedan användas

för planering och analys. Möjligheten att presentera information från PLUS har väsentligt förbättrats genom införandet av LIS, ett Lednings- och Informationssystem, som möjliggör framtagandet av rapporter i Excel baserat på information i PLUS.

3.2 Sidas förhållningsätt till PSD

(iv) Utvärderingen konstaterar att Sidas landanalyser och landstrategier riktar stor uppmärksamhet mot frågor rörande samarbetsländernas makroekonomiska stabilitet, men att dessa dokument i alltför liten grad söker analysera existerande hinder för ekonomisk tillväxt och PSD.

Sida anser att den ekonomiska tillväxtens betydelse i fattigdomsbekämpningen ("pro-poor growth") idag ägnas större uppmärksamhet i landstrategiprocesserna än för några år sedan, men att Sidas analyskapacitet och analysmetodik behöver förbättras ytterligare. Detta är frågor som kommer att tas upp i PSD-policyarbetet. Som en del av vidareutvecklingen av de s.k. "lathundarna" för landstrategiprocessen, avser Sida utveckla en checklista för privatsektoranalyser i samband med landstrategiprocesser.

(v) Utvärderingen anser att Sidas handlingsprogram och ämnespolicies i högre grad än idag borde uppmärksamma möjligheterna att bidra till och dra nytta av privatsektorutveckling. Utvärderingen rekommenderar att samtliga berörda avdelningar inom Sida ser över sina respektive förhållningssätt till PSD.

Sida instämmer i att sambanden mellan PSD och Sidas policies bör utvecklas i arbetet med PSD-policy. Särskild vikt kommer därvid att läggas vid PSD i relation till Sidas stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling. Den utvärdering av detta tema som håller på att upphandlas av UTV, kommer förhoppningsvis att ge ett värdefullt bidrag. Däremot ser Sida det inte som ändamålsenligt att nu revidera samtliga ämnespolicies.

(vi) Utvärderingen anser att en förvånande liten del av PSD-biståndet (2%) används för att skapa goda förutsättningar för PSD genom insatser på makronivån (makroekonomisk stabilitet, policies, institutioner etc).

Sida instämmer inte i denna slutsats. Utvärderingens syn utgår från det sätt som utvärderingen valt att klassificera Sidas PSD-stöd (se ovan). Samtidigt konstaterar Sida att det finns goda skäl att öka stödet till institutionsutveckling etc i syfte att förbättra närings- och investeringsklimatet samtidigt som de direkta insatserna på mikronivån (t.ex. stöd till företagsutveckling) minskas.

(vii) Utvärderingen konstaterar att Sidas PSD-bistånd i alltför liten grad försöker utnyttja möjligheterna att skapa synergier mellan parallella

insatser på mikro-, meso- och makronivåerna. Man pekar vidare på behovet av ökad förståelse för länkarna mellan olika typer av åtgärder och dessas samordning i tiden ("sequencing").

Sida instämmer i relevansen av en ökad synergi. I samband med kommande policy- och strategiarbete kommer Sida analysera hur sådana synergier kan uppnås, t.ex. genom breda insatser för att utveckla institutioner som på olika nivåer bidrar till att skapa en bättre lokal investeringsmiljö¹.

(viii) Utvärderingen konstaterar att Sida i alltför liten grad utnyttjar icke-statliga kanaler för genomförandet av insatser på mikronivån. Utvärderingen framhåller vidare att Sida bör ägna ökad uppmärksamhet åt risken för marknadsdistortioner och åt frågan om långsiktig bärkraft vid insatser på mikronivån.

Sida anser inte att det är möjligt att med det underlag som utvärderingen redovisar går att dra slutsatsen att Sida bör öka andelen insatser som genomförs via icke-statliga kanaler. Konsekvensen av en ökad satsning på institutioner på makro- och mesonivå kan snarare medföra ett ökat behov av stöd till utveckling av offentlig förvaltning. Frågan om valet av kanaler bör dock prövas under kommande policyarbete.

Sida instämmer i att frågan om marknadsdistortioner och bärkraft är central i PSD-biståndet och att dessa aspekter bör lyftas fram i Sidas PSD-policy.

3.3 Sidas organisation av PSD-stödet

(ix) Utvärderingen konstaterar att ingen enhet inom Sida har ett klart uttalat ansvar för att utveckla Sidas förhållningssätt till PSD. Det finns inte heller någon enhet som har ett övergripande perspektiv på PSD för alla Sidas verksamhetsområden och inte heller något samlat ansvar för erfarenhetsåterföringen, rådgivning och kompetensutveckling avseende PSD-stöd.

Sida anser att observationerna inte ger en fullständig och rättvisande bild. Sidas arbets- och beslutsordning anger att INEC ansvarar för verksamhetsområdet "näringsliv och handel". I ansvaret inbegrips utvecklingssamarbete inom området, bevakning av vad som sker i Sverige och internationellt, utveckling av policy, metod och svensk kompetens, utveckling av Sidas kontakter med internationella organisationer, samt för planering och genomförande av information/kommunikationsverksamhet. Samtidigt ser Sida ett behov av att skapa en tydligare fokuspunkt för PSD-

¹ Pågående näringslivsinsats i Bolivia kan ses som ett intressant exempel på en bred insats att skapa bättre institutionell miljö. I synnerhet insatsen inom skogssektorn som bl.a. omfattar miljöcertifiering och högre skogsmekanisk utbildning.

frågorna i relation till hela Sida. Hur detta kan åstadkommas bör analyseras i anslutning till arbetet med Sidas PSD-policy. Ett av de alternativ som därvid bör prövas för att stärka kapaciteten för erfarenhetsåterföring, rådgivning och kompetensutveckling avseende PSD, är etableringen av en extern "help-desk".

(x) Utvärderingen konstaterar att Sida inte tar tillvara på de möjligheter till PSD-synergier som kan åstadkommas genom samarbete över avdelningsgränserna. De gånger då Sida har försökt initiera sådant samarbete i konkreta projekt har samarbetet varit problematiskt.

Sida instämmer med utvärderingens kommentar. Behovet av ökat tvärsektoriellt samarbete har länge varit på Sidas dagordning. Sidas s.k. fältvision skapar nya förutsättningar för tvärsektoriellt samarbete bl.a. genom den ökade närvaron av ämneskunniga handläggare i fält. Behovet av tvärsektoriellt samarbete inom PSD-biståndet lyftes bl.a. fram i det underlag som togs fram av INEC och NATUR inför en diskussion i Sidas verksledning om tillväxtfrågorna i mars 2001². Under denna diskussion konstaterades att det finns ett påtagligt behov av, men samtidigt många praktiska hinder för ökad samverkan. Ett av problemen är att samarbetsländernas förvaltningsstruktur i många fall inte tillåter tvärsektoriella ansatser. Aktuella erfarenheter visar dock att det faktiskt är möjligt att hitta nya former för samverkan mellan Sidas avdelningar³. I uppdraget om det kommande policy- och strategiarbete bör ingå att föreslå åtgärder för att utveckla bättre samverkansformer avseende PSD.

4. Sammanfattande åtgärdsplan

- i) INEC ges i uppdrag att i nära samarbete med övriga ämnesavdelningar och regionavdelningarna och i form av ett verksövergripande projekt utarbeta ett förslag till policy för Sidas stöd till privatsektorutveckling. Klart i februari 2003.
- ii) INEC ges i uppdrag att i samarbete med regionavdelningarnas metodgrupp utarbeta förslag till lathund i form av en checklista för analyser av förutsättningarna för tillväxt och privatsektorutveckling, vilka kan integreras i Sidas handbok för landstrategier. Klart december 2002.
- iii) Förutom den kompetensutveckling som kommer att bedrivas i samband med föreslaget policyarbete, ges INEC i uppdrag att i samarbete med POL och EOL utveckla en kursmodul avsedd att ingå i Sidas reguljära kursutbud avseende ekonomisk tillväxt och privatsektorutveckling. Klart oktober 2002.

² Som bl.a. dokumenterades i INECs PM "Ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning – ett diskussionsunderlag".

³ Beredningen av de s.k. Niassaprojektet är ett intressant exempel.