



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danida Sustainable Infrastructure Finance Programme (DSIF)

Evalueringen analyserer den danske udviklingsstøtte gennem Danida Sustainable Infrastructure Finance Programme (DSIF), der indtil 2020 gik under navnet Danida Business Finance og endnu tidligere – frem til 2011 – Ordningen for Blandede Kreditter. Evalueringen dækker perioden 2001-2019, hvor de samlede tilsagn udgjorde 14 milliarder kr. af udviklingsbistanden, og i alt 85 projekter blev støttet. Evalueringen blev foretaget af konsulentfirmaet Particip og gennemført i perioden fra efteråret 2020 og helt frem til sommeren 2021 pga. Covid-19-forsinkelser. Der blev foretaget projektbesøg i fire lande: Bangladesh, Ghana, Mozambique og Vietnam.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Projekter støttet af Danida Sustainable Infrastructure Finance (DSIF) har bidraget til at forbedre forholdene for mennesker i modtagerlandene, konstaterer evalueringen, der bygger sin konklusion på besøg ved projekter, der bl.a. har haft fokus på bedre adgang til vand, sanitet og energi. Det er dog vanskeligt at konkludere ret meget om omfanget af udviklingseffekten af DSIF-projekterne mere bredt, fordi DSIF ikke systematisk har indsamlet data om dem, påpeger evalueringen. Evalueringen vurderer samlet, at DSIF har problemer med at leve op til den fattigdomsbekæmpelse, dansk udviklingssamarbejde har som sit overordnede mål, og efterlyser et stærkere fokus på udviklingseffekt, både i forberedelsen af og i opfølgningen på projekter.

DSIF får ros for sin omstilling det seneste tiår til at fokusere på færre, men større projekter og mere snævert på områder som vand, sanitet og vedvarende energi. Her har danske virksomheder internationalt noget at byde på, og DSIF har bidraget til at sikre udviklingslande adgang til den moderne teknologi og knowhow, de efterspørger. Det har resulteret i, at DSIF værdsættes af partnerlandene som en pålidelig medinvestor i den grønne omstilling.

Evalueringen fremhæver som positivt, at DSIF har styrket sin indsats for at sikre, at DSIF-projekterne i højere grad supplerer andre Danida-aktiviteter i partnerlandene og falder godt i tråd med partnerlandenes prioriteter og udviklingsplaner. Samtidig vurderer evalueringen dog, at der fortsat er plads til forbedringer på dette område.

Evalueringen vurderer videre, at DSIF har bidraget til at åbne døre for danske virksomheder på nye markeder, men efterlyser bedre dokumentation for omfanget. Evalueringen kritiserer til gengæld, at DSIF ikke har haft det store held med at tiltrække andre investorer til DSIF-støttede projekter, hverken kommercielle investorer eller andre udviklingspartnere såsom udviklingsbankerne. Den vigtigste årsag til dette er, ifølge evalueringen, at der med DSIF-støtten til et projekt følger et krav om, at projektet kun må udbydes blandt danske leverandører. Dét krav begrænser DSIF's fleksibilitet og muligheder for at samarbejde med andre, og kravet om binding til danske leverandører bør derfor tages op til overvejelse.

TEGN PÅ UDVIKLINGSEFFEKT, MEN IKKE SYSTEMATISK DOKUMENTERET

Evalueringens konklusion, om at DSIF-støttede projekter – særligt inden for vand og sanitet – har ganske betydelige udviklingseffekter, bygger på egne iagttagelser fra de projekter, evalueringens hold besøgte. Det gør de, fordi DSIF ikke indsamler dokumentation for projekternes langtidseffekter. DSIF følger kun op på projekter, indtil et år efter de er afleveret. Det betyder ikke blot, at vigtig dokumentation af udviklings- og andre effekter går tabt. Det samme gør muligheden for at drage nytte af indhøstede erfaringer, hedder det i evalueringen, der også kritiserer, at der i projektforberedelsen er for lidt fokus på udviklingseffekten for dem, der direkte og indirekte berøres af projekterne. På dét område er der dog sket forbedringer de seneste år.

DSIF's bidrag til fattigdomsbekæmpelse er ligeledes vanskeligt at bedømme på grund af den manglende dokumentation, men evalueringen vurderer samlet, at DSIF ikke klart lever op til den fattigdomsorientering, der er et overordnet mål for dansk udviklingssamarbejde. Det understreges af det faktum, at kun et ud af tre DSIF-støttede projekter er i lavindkomstlande, mens to ud af tre er i lavere mellemindkomstlande. Og at der i den periode, evalueringen dækker, slet ingen DSIF-støttede projekter var i skrøbelige stater. Evalueringen kritiserer også, at fattigdomsorientering ikke inddrages tilstrækkeligt i forberedelsen af projekterne.

HVAD ER DSIF

Danida Sustainable Infrastructure Finance Programme har som mål at bidrage til at skabe bæredygtig vækst, udvikling og jobs i udviklingslande ved at yde favorable lån til infrastrukturprojekter, som ikke vil kunne finansieres på markedsvilkår. Samtidig skal DSIF bidrage til at hjælpe danske firmaer ind på nye markeder. Derfor er lånene bundet til indkøb af udstyr, teknologi og knowhow fra Danmark.

Ordningen blev oprindeligt indført i 1993 som afløser for de tidligere statslån under betegnelsen Blandede Kreditter. Navnet kom af, at man blander bistand og kommercielle banklån. I 2011 ændrede ordningen navn til Danida Business Finance. Programmet blev administreret af Udenrigsministeriet frem til 2017, hvor det blev flyttet til Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU) for at tiltrække flere private investeringer til DSIF-støttede projekter og på den måde 'geare' DSIF's støtte. Efter flytningen til IFU tog programmet i 2020 igen navneforandring til det nuværende, Danida Sustainable Infrastructure Finance Programme.

DØRÅBNER FOR DANSKE ERHVERVSINTERESSER

DSIF har bidraget til at åbne døre for danske virksomheder i så forskellige lande som Kina, Philippinerne, Egypten, Bolivia og senest Etiopien, vurderer evalueringen, der dog også konkluderer, at der ikke foreligger dokumentation for, hvor meget DSIF har styrket danske firmaers engagement på nye markeder ud over DSIF-projekterne. Evalueringen roser det kursskifte, DSIF påbegyndte omkring 2012 med et større fokus på miljø, vand og grøn omstilling samt øget vægt på offentlige partnere, og mindre støtte til investeringer i private virksomheder. Skiftet fra at være et privatsektorinstrument blev fuldbyrdet med navneskiftet i 2020 fra Danida Business Finance til Danida Sustainable Infrastructure Finance. Og skiftet sikrede, at DSIF forblev relevant og attraktiv for partnerne i Syd, der via DSIF fik kontakt til danske virksomheder i brancher, hvor Danmark står stærkt, er internationalt konkurrencedygtige og kan levere den nyeste teknologi og knowhow.

SAMMENHÆNG MED ANDRE DANSKE INDSATSER

Der er positive eksempler på god sammenhæng mellem DSIF-projekter og andre Danida-støttede aktiviteter i de lande, hvor DSIF-projekterne gennemføres. Evalueringen vurderer, at den sammenhæng er styrket, og forklarer det bl.a. med de seneste års fokusering af DSIF, der bringer DSIF mere på linje med målene i det overordnede danske udviklingssamarbejde.

Den forbedring er også opnået via et andet tiltag, som evalueringen hilser velkommen, nemlig at DSIF-projekter i stigende omfang indarbejdes i de landestrategier, de danske ambassader udarbejder, bl.a. med henblik på at få danskstøttede aktiviteter i de enkelte lande til at spille bedre sammen, hvad enten de styres fra ambassaden eller fra København. Ideer til nye DSIF-projekter udspringer da også i stigende grad på ambassaderne og er affødt af det danske engagement i øvrigt. Evalueringen fremhæver også, at de forholdsvis nye, strategiske sektorsamarbejder – og de dertil knyttede sektorrådgivere posteret på de danske ambassader – bidrager til at identificere relevante DSIF-projekter.

Evalueringen bemærker dog også, at potentialet for bedre synergi mellem de danskstøttede aktiviteter i de enkelte lande langt fra er udnyttet. Det kræver et endnu bedre samarbejde og koordinering mellem ambassaderne, Udenrigsministeriet og andre aktører. Men, understreger evalueringen, forsøg på at styrke synergien mellem DSIF-projekter og andre danske aktiviteter i partnerlandet må ikke ske på bekostning af den lokale kontekst og behov.

FLYTNING TIL IFU GIVER MENING, MEN...

I 2017 blev forvaltningen af DSIF flyttet fra Udenrigsministeriet til Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU). Bagtanken var blandt andet, at tilknytningen til IFU ville gøre det lettere at tiltrække privat kapital til DSIF-støttede projekter. Dette mål er ikke nået. Evalueringen understreger, at det ikke skyldes modvilje fra hverken IFU eller DSIF, men at det er en udfordring at få DSIF's mandat – bunden bistand til store, offentlige infrastrukturprojekter – til at gå hånd i hånd med IFU's privatsektormandat. Ikke desto mindre kan IFU- og DSIF-projekter supplere hinanden, og de muligheder er i nogle tilfælde udnyttet, konstaterer evalueringen, der dog alt i alt også vurderer, at DSIF både i Udenrigsministeriet og nu i IFU opererer som en ret isoleret enhed. En afledt fordel af flytningen fra Udenrigsministeriet til IFU er i øvrigt, at DSIF nu har lettere ved at rekruttere udviklingsspecialister med en relevant, faglig profil.

Fra 2017 blev der oprettet en særlig budgetlinje/facilitet til at udvikle DSIF-projekter i en erkendelse af behovet for en mere grundig projektforbereelse. Den er endnu så ny, at den kun har været brugt i seks af de i alt 21 projekter, evalueringen har kigget nærmere på. Men på den baggrund konkluderer evalueringen, at det nye initiativ synes at bidrage til en bedre forhåndsscreening af projekter, så 'hvide elefanter' undgås, og til at styrke fokus på hensyn til bl.a. miljø og fattigdomsorientering i overensstemmelse med klassiske Danida-prioriteter. Denne forberedelse bør styrkes yderligere, anbefaler evalueringen og nævner, at det bl.a. kan ske ved at inddrage de danske ambassader og myndighedssamarbejder mere.

BEDRE FORHÅNDSVURDERINGER AF UDVIKLINGSEFFEKT OG BÆREDYGTIGHED EFTERLYSES

En mere grundig forberedelse skal bl.a. ske for at sikre, at de projekter, DSIF støtter, har mere fokus på at opnå udviklingseffekter og bliver mere bæredygtige. I halvdelen af de afsluttede projekter, evalueringen analyserede, var der gode tegn på, at de på både kort og mellemlangt sigt vil fortsætte med at levere positive udviklingsresultater. Men kun fem af de 15 projekter, evalueringen undersøgte nærmere, scorede karakteren 'tilfredsstillende' på alle de parametre af bæredygtighed, projekterne blev vurderet på. Og kun to af de undersøgte projekter har vist sig finansielt/driftsøkonomisk bæredygtige.

Med DSIF's stigende fokus på udviklingsresultater – og mindre på driftsøkonomisk levedygtighed – følger en øget parathed til at støtte projekter, selv om de kan blive afhængige af subsidier fra staten for at få driften til at løbe rundt. Det gør det så meget desto vigtigere, at bæredygtigheden analyseres grundigere i projektforbereelsen, hedder det i evalueringen. Det skal være med til at hindre dét, evalueringsholdet i flere tilfælde er stødt på, nemlig at forberedende projektdokumenter har indeholdt for optimistiske og urealistiske antagelser, f.eks. om at brugertariffer på el og vand ville blive hævet for at gøre projekter rentable.

SÅDAN STØTTER DSIF

DSIF's støtte består af flere elementer: DSIF tilbyder rentefrie lån, hvor renter, eksportkreditpræmie og andre omkostninger betales med bistandsmidler. DSIF medfinansierer også projektforberedelse, ligesom DSIF kan give yderligere gavebidrag for at reducere størrelsen på det lån, der skal til for at finansiere projektet. Den samlede DSIF-støtte til et projekt (gaveelementet) skal være på mindst 35 pct. for lav- og mellemindkomstlande og 50 pct. for mindst udviklede lande, for at DSIF-støtten kan medregnes som en del af den danske udviklingsbistand. DSIF støtter kun projekter i lande, hvor der er en dansk repræsentation.

Et eksempel: Assela vindmøllepark i Etiopien: I 2018 bevilgede DSIF støtte til sit største projekt nogensinde, 1. fase af Assela Vindmøllepark i Etiopien på 100 MW. Prisen på det samlede projekt er 1,265 mia. kr. Næsten hele projektet, 1,260 mia. kr. finansieres af DSIF, og gaveelementet udgør 727 mio. kr.

STRAMMERE LANDE- OG SEKTORVALG

Ordningen med Blandede Kreditter blev indført i 1993 og blev i de første mange år benyttet i mange forskellige lande i både Asien, Afrika og Latinamerika og i mange forskellige sektorer, og den støttede både private virksomheder og offentlige investeringer. Det betød mange og meget forskellige projekter, heraf ganske mange mindre projekter. Sådan er det ikke længere. Tal fra den periode, evalueringen dækker (2001-2019) afspejler tydelige tendenser:

Fra Asien til Afrika: I den første halvdel af perioden var langt de fleste projekter i Asien, og Kina og Vietnam alene tegnede sig tilsammen for næsten halvdelen af projekterne. Nu er Kina og Vietnam helt ude af ordningen, og fokus er altovervejende på Afrika.

Større, men færre projekter: I perioden 2001-2009 blev der godkendt 69 projekter på 96 mio. kr. i gennemsnit. Fra 2010 til 2019 blev der kun godkendt 16 projekter, der til gengæld fik bevilget støtte på 454 mio. kr. i gennemsnit. Den tendens er yderligere forstærket de seneste år: I perioden 2016-2019 blev der kun godkendt fem projekter. Til gengæld var de på næsten 1 mia. kr. hver i gennemsnit.

Fokus på grønne sektorer: DSIF har det seneste årti skærpet sit fokus på de grønne sektorer. Vand og sanitet har i mange år været den dominerende sektor og tegner sig for ca. en tredjedel af projekterne og udbetalingerne gennem DSIF. Vedvarende energi er næststørst, mens infrastruktur spiller en stadig mindre rolle, men dog indtager tredjepladsen i den periode, evalueringen dækker. Andre sektorer som industri, særligt fødevarerindustri, har tidligere fyldt meget, men er nu helt ude.

Slut med private virksomheder: DSIF ydede tidligere også lån og støtte til private virksomheder, men det er faset ud, og støtten er aktuelt koncentreret om offentlige projekter.

BINDINGEN TIL DANSKE LEVERANDØRER VOLDER PROBLEMER

Når et projekt får støtte fra DSIF, er betingelsen, at kun danske firmaer må byde på projektet, når det kommer i udbud. Baggrunden for det er, at DSIF (og dets forgængere) ikke blot har til formål at skabe udvikling i fattige lande, men også at åbne døre for danske virksomheder på nye markeder. Et argument for bindingen har været, at udstyr og teknologi fra Danmark typisk er dyrt, men af høj kvalitet og holdbarhed. Det gør det svært for danske firmaer at vinde internationale udbud, selv om omkostningerne på den lange bane kan være lavere ved at vælge dansk. Bindingen til danske leverandører kunne med andre ord, lød argumentet, også give værdi for modtagerlandet. Om det argument holder, har evalueringen ikke fundet dokumentation for.

Det skal tilføjes, at der fra 2002 er åbnet mulighed for at sende DSIF-projekter i internationalt udbud, hvis det vurderes, at der ikke er potentielle danske leverandører nok til at sikre en konkurrencedygtig pris. Den mulighed er imidlertid kun benyttet i ganske få ud af godt 80 projekter siden – ovenikøbet mindre projekter. Realiteten er derfor, at DSIF-støtte ER bundet til danske leverandører, konstaterer evalueringen og oplister en stribe argumenter for, at det er på tide at gøre op med bindingen. Eller i hvert fald praktisere den langt mindre restriktivt.

Bindingen til danske leverandører forringer ifølge evalueringen DSIF's muligheder for at understøtte og supplere andre danske engagementer i partnerlandene, og det kan mindske den overordnede effekt af dansk bistand. Den gør det også sværere at samarbejde med andre udviklingspartnere/donorere, der som udgangspunkt kræver, at projekter skal i åbent, internationalt udbud. Evalueringen vurderer, at bindingen også er en væsentlig årsag til, at det har vist sig svært at bruge DSIF-støtten til at lokke flere private, kommercielle investorer til at putte penge i DSIF-støttede projekter. Endelig kan det – med DSIF's mere snævre fokus på bestemte brancher – blive et problem at finde tilstrækkeligt mange danske leverandører til at sikre kvalitet til markedspris. Alt sammen får det evalueringsholdet til at anbefale, at kravet om binding tages op til revision.

KOMMUNIKATION OG DOKUMENTATION HALTER

Adskillige DSIF-støttede projekter har opnået gode resultater, konstaterer evalueringen, der samtidig kritiserer DSIF for mangelfuld og alt for ringe dokumentation af de opnåede udviklingseffekter og for stort set ikke at kommunikere dem til offentligheden. I de første mange år havde 'Ordnningen for Blandede Kreditter' sin egen årsberetning med udførlig information om alle projekter. Den blev siden afskaffet, og ordningen fik et par sider i Danidas årsberetning, der siden også blev afskaffet. Nu optræder DSIF kun med en enkelt side i IFU's årsberetning. Det er muligt, men ikke let, at finde information om DSIF-projekter på Danidas OpenAid.dk og IFU's hjemmeside. Evalueringen anbefaler, at DSIF gør meget mere ud af at dokumentere og kommunikere sine resultater, både for at udbrede kendskabet til dem, lære af dem og for at stå på mål for dem udadtil.

ANBEFALINGER

Evalueringen runder af med en række anbefalinger. Flere af dem flugter med det udkast til den første samlede strategi nogensinde, DSIF udarbejdede internt i 2021. Blandt evalueringens anbefalinger er, at:

- DSIF bør gøre mere for at sikre, at den størst mulige udviklingseffekt er omdrejningsprojektet i DSIF-støttede projekter. Det kan bl.a. sikres ved et tættere samarbejde i projektforberedelsen med Udenrigsministeriet og de danske ambassader og ved at inkludere DSIF-projekterne i de strategiske landerammer.
- DSIF bør følge projekterne – herunder især udviklingseffekten – i mindst 5 år efter, at projekterne er overleveret. Om nødvendigt bør der ansættes ekstra mandskab for at gøre det.
- DSIF bør genoverveje bindingen til danske leverandører for at kunne agere mere fleksibelt og udnytte synergien ved at samarbejde med andre: private investorer, andre udviklingspartnere, andre Danida-støttede aktiviteter og aktører i partnerlandet.
- DSIF bør konstant være parat til at justere sit sektorvalg. DSIF har satset rigtigt med sit fokus på vand, sanitet og vedvarende energi. Det snævre fokus har dog samtidig betydet, at der de seneste år kun er kommet ét nyt projekt til om året. Samtidig er f.eks. vindmølleparker nu ved at være så rentable, at de kan gennemføres på kommercielle vilkår. Nye områder, hvor Danmark internationalt har noget at byde på, kunne være grøn teknologi, affaldshåndtering, genbrug og vugge-til-grav-teknologi.

OM EVALUERINGEN

Evalueringen dækker perioden fra 2001, hvor den første evaluering af programmet blev gennemført, til 2019. I alt blev der i denne periode bevilget støtte til 85 projekter til en samlet støtte på 14 mia. kr. Det svarer til 737 mio. kr. om året. Evalueringsholdet har nærstuderet 21 af de i alt 85 projekter, der blev godkendt i perioden: 6 i Vietnam, 5 i Mozambique, 4 i Ghana, 3 i Bangladesh og 1 i hvert af landene Etiopien, Kenya og Pakistan. I de fire førstnævnte lande aflagde lokale konsulenter fra holdet projektbesøg, mens projekterne i de 3 øvrige lande blev fjernundersøgt. 3 af de undersøgte projekter var endnu ikke gået i gang, og det sætter naturligvis grænser for, hvad der på evalueringstidspunktet kan konkluderes om dem.

Bag evalueringen står det internationale konsulentfirma Particip med hovedsæde i Tyskland. Evalueringsarbejdet blev gennemført i 2020-21.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen. Den kommer på det helt rigtige tidspunkt, hvor Danmarks nye Udviklingspolitiske Strategi, 'Fælles om Verden', er et år gammel og godt i gang med at blive ført ud i livet. Den udviklingsretning, DSIF følger og har fulgt de seneste år, flugter godt med strategiens mål og prioriteter, f.eks. om at bidrage til klimasmart infrastruktur og en reform af IFU.

Det er positivt, at evalueringen overordnet konkluderer, at DSIF-projekterne er relevante og tilpasset partnerlandenes nationale prioriteringer. Det er også velkomment, at evalueringsholdet ved selvsyn har konstateret positive udviklingseffekter af besøgte projekter, om end det ville have styrket den samlede evaluering, hvis både positive og mindre positive erfaringer fra de besøgte projekter i højere grad var reflekteret i analysen. Udenrigsministeriet anerkender evalueringens konklusion om, at DSIF ikke har gjort nok for at definere og kvantificere forventede resultater af projekterne i forhold til at reducere fattigdom, og tilslutter sig anbefalingen om, at der skal mere fokus på dette område, og at udviklingseffekten skal defineres og overvåges bedre. Samtidig bemærker Udenrigsministeriet, at DSIF bidrager til at opfylde andre vigtige mål for Danmarks udviklingssamarbejde.

Udenrigsministeriet er også enig i de fleste af evalueringens øvrige konklusioner og anbefalinger, men beklager samtidig, at evalueringen ikke er mere klar i sin analyse. F.eks. efterlyses en mere klar sammenhæng mellem evalueringens konkrete iagttagelser, vurderinger, konklusioner og anbefalinger.

Udenrigsministeriet tilslutter sig anbefalingen om, at projekterne skal forberedes grundigere, og at det bl.a. kan ske ved at inddrage relevant ekspertise i Udenrigsministeriet og de danske ambassader i partnerlandene bedre og ved at styrke sammenhængen med de danske myndighedssamarbejder. Her er det relevant at nævne, at Udenrigsministeriet som et pilotprojekt har udsendt investeringsrådgivere til de danske ambassader i Indien, Indonesien og Sydafrika, hvor de skal arbejde tæt sammen med de udstationerede sektorrådgivere.

Udenrigsministeriet noterer evalueringens anbefaling om at overveje at gøre mere brug af muligheden for at støtte projekter, der ikke er bundne til danske leverandører. Det er ministeriet parat til, men understreger, at det først vil ske efter grundige vurderinger af, hvad konsekvenserne – såvel positive som negative – af at afbinde bistanden kan være. Udenrigsministeriet mener nemlig, at evalueringen ikke i tilstrækkelig grad ser på de fordele, der er ved at gøre brug af bundne projekter, eller på de risici, der er ved ubundne projekter. Ikke desto mindre er øget brug af ubundne projekter et af de elementer, der indgår i den nye strategi for DSIF, der er ved at blive udarbejdet. Her indgår netop en pulje for 'transformative projekter', der bl.a. åbner for flere innovative ubundne projekter i højere mellemindkomstlande.

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
evaluering.um.dk

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

Foto: Githunguri water intake,
21 November 2017.
DSIF, Nairobi