

Assessing the Impact of Public-Private Partnerships in the Global South

The Case of the Kasur Tanneries Pollution Control Project

Peter Lund-Thomsen



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1991-9921

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
What We Know, What We Don't and What We Need to Know about PPPs	3
Impact assessments—What do they tell us?	4
A review of impact assessment approaches	6
Toward an Integrated Framework for Assessing the Impact of PPPs	9
An integrated framework for assessing PPPs	10
The Kasur Tanneries Pollution Control Project	11
Applying the integrated framework for PPP impact assessment— The case of the KTPCP	12
Discussion and implications	22
Conclusion	24
Appendix: The OECD–DAC Principles for Evaluation of Development Assistance	27
Relevance	27
Effectiveness	27
Efficiency	27
Impact	27
Sustainability	27
Bibliography	28
UNRISD Programme Papers on Markets, Business and Regulation	31
Tables	
Table 1: Operational efficiency of the Kasur plant	15

Acronyms

AIDS	acquired immunodeficiency syndrome
CBS	Copenhagen Business School
CSR	corporate social responsibility
CSSR	Collective for Social Science Research
DANIDA	Danish International Development Agency
HIV	human immunodeficiency virus
ILO	International Labour Organization
IUCN	World Conservation Union
KTPCP	Kasur Tanneries Pollution Control Project
KTWMA	Kasur Tanneries Waste Management Agency
NEC	National Environmental Consultants
NGO	non-governmental organization
NEQS	National Environmental Quality Standards
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OHS	occupational health and safety
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD–DAC	Development Assistance Committee of the OECD
PPP	public private partnership
ReNED	Research Network for Environment and Development
Rs.	Rupees
TB	Tuberculosis
UN	United Nations
UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development
UNICEF	United Nations Children’s Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNDP	United Nations Development Programme
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
WSSD	World Summit for Sustainable Development

Acknowledgements

The author would like to thank Peter Utting, Idemudia Uwafiokon, Darryl Reed, Ananya Mukherjee Reed, Lone Riisgaard, Mette Andersen and Ali Shahrukh Pracha for their insightful comments on an earlier draft version of this paper. This paper also draws on comments from various participants at the Copenhagen Business School (CBS)/United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)/Research Network for Environment and Development (ReNED) Workshop on Public-Private Partnerships for Sustainable Development, held at the Copenhagen Business School, Copenhagen, 14–15 August 2006.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

An increased role for public-private partnerships (PPPs) in the developing world was one of the most novel outcomes of the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg in 2002. The United Nations (UN) Global Compact encourages companies to participate in partnership projects with UN agencies and civil society organizations. While the number of PPPs and intergovernmental backing for these initiatives are significant, we still need to know more about their effects in the last five years. This paper makes a contribution to the ongoing debate about the potential and limitations of PPPs in developing countries, and whether their effects can be empirically assessed, and if so, how.

This paper examines some of the key assumptions underlying the current debate on PPP impact assessment, arguing that (i) different stakeholders may not want to know about the effects of PPPs in developing countries; (ii) there is no objective “truth” about these effects that can be discovered through the use of impact assessment methodologies; and (iii) insights generated through impact assessments may be used as a learning resource, but cannot necessarily be transferred from one context to another, since what works in one particular setting may not work in another.

The paper then investigates what can actually be known about a PPP’s impacts through the use of impact assessment methodologies. It does this by testing a pilot framework to assess the impacts of PPPs based on the standard criteria for aid evaluation formulated by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). As a case study, the paper looks at a PPP in Pakistan between 237 leather tanneries, local government agencies, the United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), which aimed to reduce environmental pollution in the city of Kasur.

The paper shows that impact assessment methodology may be helpful in generating insights into the relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability of PPPs in developing countries. However, it is less useful in explaining *why* the PPP has—or has not—been relevant, effective and efficient, or if it had (un)intended consequences or was sustainable.

At the same time, win-win and win-lose outcomes may exist simultaneously, even for the same stakeholder affected by a PPP, depending upon which aspect of the PPP is assessed. In designing, implementing and assessing the impact of PPPs, it should therefore be recognized that important trade-offs may exist between different aspects of a PPP—for example, its efficiency and sustainability—instead of assuming that all PPP stakeholders benefit or lose, in all places, all of the time.

The paper also highlights some of the inherent limitations associated with tools-oriented approaches in assessing the impact of PPPs. In fact, the current emphasis on PPP impact assessment appears to turn complex questions of economic, social and environmental justice into technical problems that can be solved through the use of policy approaches such as PPPs, and the subsequent employment of various managerial tools, such as impact assessment methods, to measure their effects.

It is important to remember that most social and environmental problems in the developing world are not caused primarily by policy or management failures, but are instead to be understood against the background of politics and power relations that link the developed and developing worlds. While not denying the role of ensuring proper design, monitoring and so on of PPPs, we must understand their effects as an outcome of the struggle between a variety of actors over the distribution of social and environmental hazards associated with the broader processes of economic development and industrialization.

Peter Lund-Thomsen is Assistant Professor, Center for Business and Development Studies, Department of Intercultural Communication and Management at the Copenhagen Business School, Denmark.

Résumé

L'un des résultats les plus originaux du Sommet mondial sur le développement durable, tenu à Johannesburg en 2002, a été la place plus grande accordée aux partenariats public-privé (PPP) dans le monde en développement. Le Pacte mondial de l'Organisation des Nations Unies (ONU) encourage des sociétés à participer à des projets de partenariat aux côtés d'institutions des Nations Unies et d'organisations de la société civile. Si ces PPP sont assez nombreux et jouissent d'un large soutien intergouvernemental, il est nécessaire d'en savoir plus sur leurs effets au cours des cinq dernières années. Ce document contribue au débat en cours sur le potentiel et les limites des PPP dans les pays en développement et sur la question de savoir si l'on peut en évaluer les effets de manière empirique et, si oui, de quelle façon?

L'auteur de ce document examine quelques-unes des hypothèses sur lesquelles repose le débat actuel sur l'évaluation des effets des PPP, faisant valoir que (i) diverses parties peuvent ne pas vouloir connaître les effets des PPP dans les pays en développement; (ii) on ne peut pas découvrir de "vérité" objective sur ces effets en employant des méthodes d'évaluation d'impact; et (iii) ce que révèlent les évaluations d'impact peut être utilisé comme un savoir, mais pas forcément être transposé ailleurs, car ce qui fonctionne dans un contexte peut ne pas fonctionner dans un autre.

L'auteur cherche ensuite à déterminer ce que l'emploi des techniques d'évaluation d'impact a révélé sur les effets des PPP. Il le fait en testant une grille d'évaluation pilote qui utilise les mêmes critères types que ceux établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour l'évaluation de l'aide. Le cas qu'il étudie est celui d'un PPP conclu au Pakistan entre 237 tanneries, des institutions gouvernementales locales, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), dans le but de réduire la pollution environnementale dans la ville de Kasur.

L'auteur montre que la méthode d'évaluation d'impact peut livrer des renseignements utiles sur la pertinence, l'efficacité, la performance, l'impact et la viabilité des PPP dans le pays en développement mais qu'elle est moins utile lorsqu'il s'agit d'expliquer *pourquoi* le PPP a été ou n'a pas été pertinent, efficace et performant comme s'il a eu des conséquences (in)attendues ou s'il était viable.

En même temps, on peut découvrir que, selon l'aspect du PPP évalué, le même partenaire touché par le PPP peut être gagnant sur tous les tableaux ou gagner et perdre tout à la fois. Lors de la conception des PPP, de leur mise en œuvre et de l'évaluation de leur impact, il faut donc savoir qu'il peut y avoir un équilibre délicat à trouver entre différents aspects d'un même PPP—par exemple, entre efficacité et viabilité—et ne pas supposer que tous les partenaires y gagnent ou y perdent partout et tout le temps.

L'auteur fait aussi ressortir quelques-unes des limites inhérentes aux outils utilisés. En fait, l'accent mis actuellement sur l'évaluation de l'impact des PPP semble transformer des questions complexes de justice économique, sociale et environnementale en problèmes techniques que l'on peut régler en recourant à des approches politiques tels que les PPP et en employant divers outils de gestion tels que les méthodes d'évaluation d'impact, pour en mesurer les effets.

Il importe de se rappeler que la plupart des problèmes sociaux et environnementaux du monde en développement n'ont pas pour cause première des politiques inadaptées ou des carences en gestion mais tiennent plutôt aux politiques et rapports de force entre le monde développé et le monde en développement. Sans nier la nécessité de bien concevoir les PPP et d'en suivre

l'évolution, il faut en comprendre les effets et voir en eux le résultat de la lutte que se livrent divers acteurs pour répartir les dangers sociaux et environnementaux liés au développement économique et à l'industrialisation.

Peter Lund-Thomsen est professeur assistant au Center for Business and Development Studies, Department of Intercultural Communication and Management, Copenhagen Business School, Danemark.

Resumen

Un papel cada vez más importante para las asociaciones público-privadas (APP) en el mundo en desarrollo fue uno de los resultados más novedosos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas alienta a las compañías a participar en proyectos de asociación con organismos de la propia organización y organizaciones de la sociedad civil. Si bien el número de APP y el respaldo intergubernamental para estas iniciativas son considerables, todavía debemos conocer más sobre los efectos que han tenido en los últimos cinco años. Este documento contribuye al debate actual sobre el potencial y las limitaciones de las APP en los países en desarrollo, y analiza si pueden evaluarse empíricamente sus repercusiones y, de ser posible esa evaluación, explorar la manera de hacerlo.

Este documento examina algunos de los supuestos clave presentes en el debate actual sobre la evaluación de impacto de las APP, y en él se argumenta lo siguiente: (i) quizás no todas las partes interesadas quieren conocer los efectos de las APP en los países en desarrollo, (ii) no existe una "verdad" objetiva sobre estos efectos que pueda descubrirse mediante el uso de metodologías de la evaluación de impacto y (iii) las perspectivas obtenidas mediante la evaluación de impacto podrían utilizarse como recursos de aprendizaje, pero no necesariamente pueden transferirse de un contexto a otro, dado que lo que funciona para un determinado entorno podría no servir en otro.

Seguidamente se investiga en este trabajo lo que realmente puede saberse sobre las repercusiones de las APP mediante el uso de metodologías de la evaluación de impacto. Se procedió a ensayar un marco piloto para evaluar los efectos de las APP a partir de criterios estándar para la evaluación de la asistencia formulados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el documento se toma, como caso de estudio, una APP establecida en Pakistán entre 237 curtidurías, organismos del gobierno local, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), cuyo objetivo era reducir la contaminación ambiental en la ciudad de Kasur.

El documento muestra que la metodología de la evaluación de impacto puede resultar de utilidad para generar información valiosa sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia, repercusión y sostenibilidad de las APP en los países en desarrollo. No obstante, resulta menos útil para explicar *por qué* la APP ha sido—o no—pertinente, eficaz y eficiente, o si ha tenido consecuencias intencionales (o no intencionales) o si era sostenible.

Al mismo tiempo pueden obtenerse resultados "ganar-ganar" y "ganar-perder", de forma simultánea, incluso para una misma parte interesada afectada por una APP, dependiendo del elemento de la asociación que se evalúe. Por lo tanto, a la hora de concebir, ejecutar y evaluar el impacto de las APP, es menester reconocer que puede darse el caso que se tiene que renunciar a algunos de los aspectos de una asociación por ganar a otros (por ejemplo, su eficiencia y sostenibilidad), en lugar de suponer que todas las partes interesadas de una APP se benefician o pierden todo el tiempo y en cualquier situación.

El documento destaca además algunas de las limitaciones inherentes a los criterios de evaluación del impacto de las APP que están orientados hacia la concepción de herramientas.

En efecto, el énfasis actual en la evaluación del impacto de las APP parecería convertir aspectos complejos de justicia económica, social y ambiental en problemas técnicos que pueden resolverse con el uso de enfoques de política como las APP y el subsecuente empleo de diversas herramientas de gestión, como los métodos de evaluación del impacto, para medir sus efectos.

Es importante recordar que la mayoría de los problemas sociales y ambientales del mundo en desarrollo no tienen su origen primordialmente en el fracaso de las políticas o la gestión; tales problemas deben analizarse más bien a la luz de las relaciones políticas y de poder que vinculan al mundo desarrollado con el mundo en desarrollo. Si bien no ha de negarse la importancia de velar por un diseño apropiado, un seguimiento adecuado y otros aspectos de las APP, debemos comprender sus efectos como resultado de la lucha entre una variedad de actores en torno a la distribución de los peligros sociales y ambientales relacionados con los procesos más amplios de desarrollo económico e industrialización.

Peter Lund-Thomsen es profesor asistente del Centro de Estudios Comerciales y de Desarrollo del Departamento de Comunicación y Gestión Interculturales, Escuela de Comercio de Copenhague, Dinamarca.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21206

